

Señores

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN PRIMERA (Reparto)**

E. S. D.

**Referencia:** Acción Popular - artículo 88 de la Constitución Política.

**Demandante:** Catalina Orrego Botero.

**Demandados:** Municipio de Chía, Concejo Municipal de Chía, y Agencia Nacional de Infraestructura.

JORGE ENRIQUE SANTOS RODRÍGUEZ, abogado identificado como aparece al pie de mi firma, obrando como apoderado de la señora CATALINA ORREGO BOTERO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 32.184.106 de Medellín, acudo ante usted con el fin de presentar demanda haciendo uso de la ACCIÓN POPULAR en contra del MUNICIPIO DE CHÍA, CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA y LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, con el fin de que se adopten las medidas necesarias para la protección de los derechos e intereses colectivos del PATRIMONIO PÚBLICO y MORALIDAD ADMINISTRATIVA, en los siguientes términos:

**I. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES**

**1. PARTE ACCIONANTE**

CATALINA ORREGO BOTERO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 32.184.106 de Medellín y el suscrito como apoderado judicial.

**2. PARTES ACCIONADAS:**

- MUNICIPIO DE CHÍA (CUNDINAMARCA) (en adelante y para efectos exclusivos de este documento, "*El Municipio*"), con NIT. 899.999.712-8, representado legalmente por el señor alcalde Leonardo Donoso Ruíz de conformidad con los artículos 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 314 de la Constitución Política.
- La AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (en adelante y para efectos exclusivos de este documento, "*La ANI*"), con NIT. 830.125.996-9, agencia nacional estatal de naturaleza especial, representada legalmente por su presidente Manuel Felipe Gutiérrez o por quien haga sus veces.
- MUNICIPIO DE CHÍA (CUNDINAMARCA) - CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA, (en adelante y para efectos exclusivos de este documento, "*El Concejo*"), con NIT. 899.999.712-8, representado legalmente por el señor alcalde Leonardo Donoso Ruíz de conformidad con los artículos 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 314 de la Constitución Política.

## II. FUNDAMENTOS DE HECHO

1. El 9 de noviembre de 2017 se suscribió Convenio Interadministrativo No. 019 entre la ANI y el Municipio de Chía, cuyo objeto es *“Aunar esfuerzo técnicos, jurídicos y administrativos entre el Municipio de Chía y la Agencia Nacional de Infraestructura, para la entrega, a título gratuito, de los predios que se requieren para la construcción, operación y mantenimiento de la Unidad Funcional 3 – Variante de Chía denominada Carretera de los Andes, correspondiente al Proyecto Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá D.C., en el marco del Contrato de Concesión No. 001 de 2017, suscrito con Accenorte S.A.S. (Subrayado propio).*
2. Conforme con lo anterior, la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo No. 019 precisó el alcance del objeto en el sentido de que *“El Municipio de Chía cederá a la Agencia Nacional de Infraestructura las franjas de terreno de su propiedad debidamente autorizadas por el Concejo Municipal mediante Acuerdo No. 126 de 2017, con el fin de llevar a cabo las actividades de construcción, operación y mantenimiento de una vía de dos calzadas con dos carriles cada una, denominada “Carretera de los Andes”, que conecten el municipio de Chía en el sector denominado “El Humero” con la Autopista Norte de la Ciudad de Bogotá D.C.”.*
3. En concordancia con lo anterior, es preciso citar las consideraciones más relevantes del mencionado Convenio Interadministrativo, de la siguiente manera:
  - 12. Como consecuencia de ello, el 10 de enero de 2017 se suscribió Contrato de Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017, cuyo objeto es *“el otorgamiento de una concesión para que, de conformidad con lo previsto en este Contrato, el Concesionario, por su cuenta y riesgo, lleve a cabo el Proyecto. El alcance físico del Proyecto se describe en la Parte Especial y en el Apéndice Técnico 1”.*
  - 19. *Que, para desarrollar este importante proyecto, de gran beneficio para el Municipio de Chía y municipios aledaños como Cota, Cajicá, Tabio, Tejo entre otros, se requiere la afectación de unas franjas de terreno de algunos inmuebles que se encuentran definidos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial, predios que el Municipio de Chía aportará al proyecto una vez se celebre el Convenio Interadministrativo con la Agencia Nacional de Infraestructura.*
  - 28. *Que en expresa aplicación de la normatividad citada, el 17 de octubre de 2017 el Concejo Municipal de Chía expidió el Acuerdo Municipal No. 126, “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE PARA TRANSFERIR A TÍTULO DE APOORTE A NOMBRE DE LA ANI LOS PREDIOS REQUERIDO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA DE LOS ANDES”.*
4. De las anteriores cláusulas, se desprende que el Concejo Municipal de Chía expidió Acuerdo Municipal No. 126 de 2017, por medio del cual autorizó al

Alcalde de Chía transferir a favor de la ANI las franjas de los bienes de propiedad el municipio para la ejecución del proyecto "Carretera de los Andes". Así, es importante manifestar que, en los considerandos de dicho acuerdo, el Concejo Municipal precisó que la "Carretera de los Andes" era componente del Plan Vial Rural del Municipio.

5. No obstante, es preciso manifestar que la denominada "Carretera de los Andes" es una vía de carácter nacional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 105 de 1993, por lo cual está a cargo de la Nación. Tan es así, que la ANI como agencia nacional estatal, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, fue quién realizó y aprobó la viabilidad del "Proyecto Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá D.C.", dentro del cual se encuentra la "Carretera de los Andes", proyecto que se concretó con la suscripción del Contrato de Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017 entre la ANI y Accenorte.
6. Al respecto, es preciso manifestar que el citado contrato de concesión, se originó en virtud de la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que **no requería recursos públicos**, presentada por la Promesa Sociedad Futura Accenorte.
7. Frente al esquema de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que no requiere desembolso de recursos públicos, es necesario indicar que el mismo se encuentra dividido en varias etapas, de la siguiente manera:

#### **A. Estructuración de proyecto por agentes privados**

De acuerdo con el inciso primero del artículo 14 de la Ley 1508 de 2012, los particulares pueden estructurar proyectos de infraestructura pública, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo los costos de la estructuración, para presentarlos de conforma confidencial y bajo reserva a consideración de la entidades estatales. Esta etapa, está dividida en dos subetapas (i) *prefactibilidad* y (ii) *factibilidad*.

(i) *prefactibilidad*. En esta etapa el particular -originador-, deberá señalar la descripción del proyecto incluyendo el diseño mínimo en etapa de prefactibilidad, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación del mismo, su costo estimado y la fuente de financiación.

(ii) *factibilidad*. En la presente etapa, el originador del proyecto deberá anexar los documentos que acrediten su capacidad jurídica, financiera o de potencial financiación, de experiencia en inversión o de estructuración de proyectos o para desarrollar el proyecto, el valor de la estructuración del proyecto y una minuta del contrato a celebra

#### **B. Revisión previa de la iniciativa privada**

De conformidad con el artículo 15 de la Ley 1508 de 2012, presentada la iniciativa del proyecto en etapa de prefactibilidad, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo de máximo tres meses para verificar si la propuesta puede llegar a ser viable.

#### **C. Evaluación, aceptación o rechazo de la iniciativa privada**

El artículo 16 de la Ley 1508, prevé que en la etapa de factibilidad, la entidad estatal competente dispondrá de un plazo de seis meses, para la evaluación de la propuesta. Si realizados los estudios pertinentes la entidad pública competente considera la iniciativa viable y acorde con los intereses y políticas públicas, así lo comunicará al originador informándole las condiciones para la aceptación de su iniciativa incluyendo el monto que acepta como valor de los estudios realizados, con fundamento en costos demostrados en tarifas de mercado para la estructuración del proyecto y las condiciones del contrato.

#### **D. Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos**

Según el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012, logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador de la iniciativa, **pero requiriendo la ejecución del proyecto desembolsos de los recursos públicos**, se abrirá una **licitación pública** para seleccionar el contratista que adelante el proyecto que el originador ha propuesto.

#### **E. Iniciativas Privadas que no requieren de desembolsos públicos**

En los casos que la ejecución del proyecto **no requiera el desembolso de recursos públicos**, esto es, del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, el artículo 19 de la Ley 1508 de 2012 prevé que la entidad competente publicará el acuerdo, los estudios y la minuta del contrato y sus anexos por un término no inferior a un (1) mes ni superior a seis (6) meses, en los términos que establezca el reglamento, dependiendo de la complejidad del proyecto, en la página web del Sistema Electrónico para la Contratación Pública.

Al respecto, es preciso indicar que en caso de que un tercero manifieste su interés en ejecutar el proyecto, en las condiciones pactadas entre la entidad estatal competente y el originador del proyecto, **manteniendo la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto**, se adelantará un proceso haciendo uso de la metodología establecida de **la selección abreviada de menor cuantía con precalificación**. (Artículo 20 de la Ley 1508 de 2012).

8. Explicado lo anterior, es necesario indicar que la promesa sociedad futura Accenorte, en calidad de originador, sometió a consideración de la ANI, la propuesta en etapa de prefactibilidad de un proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que **no requería desembolso de recursos públicos** y tenía por objeto *“la financiación, los estudios, diseños, construcción, operación, mantenimiento, gestión social, predial y ambiental de los accesos norte de la ciudad de Bogotá D.C.”*.
9. Como consecuencia de lo anterior y una vez agotada las etapas de prefactibilidad y factibilidad establecida en la Ley 1508 de 2012, y efectuada la evaluación de los aspectos técnicos, financieros y jurídicos del proyecto, el 18 de abril de 2016, la ANI consideró que *“la iniciativa presentada cumplió a cabalidad con los requerimientos establecidos en el artículo 2.2.2.1.5.5 del Decreto 1082 de 2015”*.
10. El mismo 18 de abril de 2016, la ANI consideró que *“la propuesta en etapa de factibilidad del Proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada **que no requiere desembolso de recursos públicos denominado “IP Accesos Norte de Bogotá”**, presentado por la Promesa de Sociedad Futura Accesos Norte de Bogotá S.A.S. – Accenorte, es VIABLE”*.
11. Con base en que el proyecto no requería el desembolso de recursos públicos, el 19 de abril de 2016, la ANI procedió a publicar en el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-20-1498>- los documentos del proyecto de asociación para que los interesados manifestaran su interés de participar, donde se indicó textualmente que *“Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el Originador del proyecto, manteniendo el Originador **la condición de no requerir desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto**, la entidad competente publicará el acuerdo, los estudios y la minuta del contrato y sus anexos en los términos que establezca la normatividad”*.
12. Como consecuencia de lo anterior, el 26 de junio de 2016, se celebró audiencia pública de cierre del sistema de precalificación, recepción de manifestaciones de interés y apertura de los sobres que contienen el original y copia, donde manifestó su interés por participar la *“Sociedad Anónima de Obras y Servicios Copasa Sucursal en Colombia”*, situación que conllevó a que la ANI adelantará el proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía con Precalificación No. VJ-VE-APP-IPV-SA-008-2016, lo que originó el Contrato de Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017 entre la ANI y Accenorte.
13. En ese sentido, es claro que para la ejecución del Contrato de Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017, **no es posible utilizar recursos públicos**, pues de ser así no solo se estaría violando el compendio de obligaciones establecidas en dicho contrato y los artículos 19 y 20 de la Ley 1508 de 2012, sino que, a su

vez, se estarían violando los derechos colectivos de patrimonio público y moralidad administrativa.

14. Además, es preciso manifestar que la cláusula 7.1 del Contrato de Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017, señala que "la adquisición de los predios requeridos para la ejecución de las intervenciones estará a cargo del Concesionario quien desarrollará dicha labor en favor de la ANI, conforme a lo establecido en el artículo 34 de la Ley 105 de 1993 (...)", (Subrayado y negrilla propia).

15. La anterior disposición contractual, debe ser interpretada de acuerdo con lo establecido en los documentos del proyecto de asociación para que los interesados manifestaran su interés de participar, donde se indicó textualmente que "Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el Originador del proyecto, manteniendo el Originador la condición de no requerir desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, la entidad competente publicará el acuerdo, los estudios y la minuta del contrato y sus anexos en los términos que establezca la normatividad", por lo cual la actividad de adquisición de predios contemplada en la cláusula 7.1 del Contrato de Concesión, debe ser ejecutada con recursos propios del Concesionario y no con recursos públicos como lo pretende realizar el Municipio de Chía.

16. A pesar de lo anterior, y como consecuencia de la suscripción del Convenio Interadministrativo y el Acuerdo Municipal No. 126 de 2017, el Alcalde Chía expidió los Decretos 12, 13, 41 y 42 de 2019.

17. Mediante el Decreto 12 de 2019, se estableció lo siguiente:

- Artículo Primero. "Anunciar a los interesados y a la ciudadanía en general el desarrollo del proyecto denominado "Adquisición de predios para la construcción de la carretera de los Andes y se dictan otras disposiciones" en cumplimiento de los objetivos y metas que estableció el Plan de Desarrollo 2016-2019, señalados en el artículo 16 de indicadores de metas y del sector infraestructura, programa 16, vías, indicador de producto, vías públicas urbanas y rurales construidas, 1km de vías construidas en el cuatrimenio y en el sector urbano y vivienda programa 21. Espacio público cultural y simbólico para la gente, indicador de producto predios por proyecto de desarrollo adquiridos, como meta se estableció la de adquirir 340.000 metros cuadrados en el cuatrimenio".

- Artículo Segundo. "Adquirir predios para el desarrollo del proyecto denominado "Adquisición de predios para la construcción de la carretera de los Andes y se dictan otras disposiciones".

- Artículo Tercero. "La delimitación preliminar mediante las coordenadas del IGAC en planos a nivel predial para las zonas en las cuales se adelantará el proyecto, se

encuentra definida de conformidad a las fichas prediales elaboradas por la Concesión Accenorte (...)". (Subrayado y negrilla propia).

18. Por medio del Decreto 13 de 2019, se declararon los motivos de utilidad pública e interés social para la *"Adquisición de los predios para la ejecución de proyectos denominado carretera de los Andes y se dictan otras disposiciones"*. (Negrilla propia).

19. Por su parte, mediante el Decreto No. 41 de 2019, se estableció lo siguiente:

- Artículo Primero. *"Anunciar a los interesados y a la ciudadanía en general el desarrollo del proyecto denominado "Adquisición de predios para la construcción de la troncal peaje y se dictan otras disposiciones" en cumplimiento de los objetivos y metas que estableció el Plan de Desarrollo 2016-2019, señalados en el artículo 16 de indicadores de metas y del sector infraestructura, programa 16, vías, indicador de producto, vías públicas urbanas y rurales construidas, 1km de vías construidas en el cuatrienio y en el sector urbano y vivienda programa 21. Espacio público cultural y simbólico para la gente, indicador de producto predios por proyecto de desarrollo adquiridos, como meta se estableció la de adquirir 340.000 metros cuadrados en el cuatrienio"*.
- Artículo Segundo. *"Adquirir predios para el desarrollo del proyecto denominado "Adquisición de predios para la construcción de la troncal peaje y se dictan otras disposiciones"*.
- Artículo Tercero. *"La delimitación preliminar mediante las coordenadas del IGAC en planos a nivel predial para las zonas en las cuales se adelantará el proyecto, se encuentra definida de conformidad a las fichas prediales elaboradas por la Concesión Accenorte (...)"* (Subrayado y negrilla propia).

20. Por medio del Decreto 42 de 2019, se declararon los motivos de utilidad pública e interés social para la *"Adquisición de predios requeridos para la construcción del proyecto denominado troncal peaje y se dictan otras disposiciones"*. (Negrilla propia).

21. En virtud de lo anterior, el Municipio de Chía a través del Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial, en vez de hacer entrega de los predios de su propiedad a la ANI, como una forma de aporte en especie, comenzó a realizar el trámite de expropiación por vía administrativa de los predios definidos en las fichas prediales por la Concesión Accenorte con recursos presupuestales propios del municipio, sin la facultad de utilizar los mismos, toda vez que el Contrato de Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017, se originó en virtud de la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que no requería recursos públicos, afirmación que se puede corroborar con los dispuesto en (i) la respuesta a la evaluación en etapa de factibilidad de la propuesta de APP de Iniciativa privada realizada por la ANI y (ii) la publicación

de los documentos del proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que prevé que *“Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el Originador del proyecto, manteniendo el Originador la condición de no requerir desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto”*, lo que conlleva a la violación de los derechos colectivos de al patrimonio público y a la moralidad administrativa.

22. Por lo anterior, el 26 de noviembre de 2019, Catalina Orrego Botero presentó *“solicitud de adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos intereses colectivos amenazados como requisito previo del medio de control contenido en el artículo 144 del CPACA”* ante el Municipio de Chía, Concejo de Municipal de Chía y ANI.
23. Frente a la anterior solicitud, es preciso manifestar que el Concejo Municipal de Chía expresó que no era competente por lo cual *“dio traslado a la oficina asesora jurídica de la Administración Municipal para que se pronuncie al respecto por cuanto es la entidad que suscribió el “Acuerdo interadministrativo No. 019, Acuerdo No. 126 de 2017 y los decretos 12, 13, 41 y 42”*.
24. Por su parte, el Municipio de Chía, a través del Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial, manifestó que *“a la fecha la Alcaldía Municipal de Chía, ha transferido recursos al Instituto de Desarrollo Urbano Vivienda y Gestión Territorial, para adquirir únicamente dos de los predios que se requieren para la construcción del proyecto de conformidad con las fichas prediales entregadas por la concesión Accenorte y la adquisición de los mismo se encuentra en trámite de conformidad con lo regulado en la Ley 1682 de 2013 y sus modificaciones, este Instituto hasta el momento ha expedido dos ofertas de compra, encontrándose en términos para una de ellas de ser aceptada o no por los propietarios, y para la segunda en trámite de notificación de acto administrativo de expropiación”*.
25. De lo anterior, se puede evidenciar que el Municipio de Chía efectivamente aceptó que transfirió recursos públicos al Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial, para realizar el trámite de expropiación por vía administrativa de los predios definidos en las fichas prediales por la Concesión Accenorte, recursos que, al ser de naturaleza presupuestal, no pueden ser aportados para realizar dicha actividad, puesto que, como se indicó anteriormente, el Contrato de Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017, se originó en virtud de la propuesta de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que **no requería recursos públicos**, afirmación que se puede corroborar con los dispuesto en (i) la respuesta a la evaluación en etapa de factibilidad de la propuesta de APP de Iniciativa privada realizada por la ANI, (ii) la publicación de los documentos del proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que prevé que *“Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el Originador del proyecto, manteniendo el Originador la condición de no requerir desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto”* y (iii) los artículos

19 y 20 de la Ley 1508 de 2012, lo que a todas luces conlleva a la violación de los derechos colectivos de al patrimonio público y a la moralidad administrativa.

### III. DERECHOS COLECTIVOS VIOLADOS

De acuerdo con lo expuesto en los hechos del presente escrito, la actuación del Municipio de Chía, el Concejo Municipal y la ANI, han vulnerado los siguientes derechos e intereses colectivos:

- Literal e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998:

**“ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** *Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

**e) La defensa del patrimonio público”.**

- Literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998:

**“ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** *Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

**b) La moralidad administrativa”.**

### IV. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

#### **A. Lesión del derecho colectivo al patrimonio público como consecuencia de que la que la denominada “Carretera de los Andes” es una vía de carácter nacional a cargo de la ANI que no requiere desembolso de recursos públicos**

El derecho colectivo al patrimonio público incluye la eficiencia y transparencia en el manejo de la administración de los recursos públicos y la utilización de dichos recursos de acuerdo con su objeto, en especial, con la finalidad social del Estado<sup>1</sup>, en consecuencia, el funcionario público lesiona el derecho en comento cuando administra indebidamente recursos públicos, porque lo hizo en forma negligente o ineficiente o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas<sup>2</sup>. En cuanto a su objeto, la jurisprudencia administrativa ha dicho que éste cubija *“la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”*<sup>3</sup>. Finalmente, de su alcance, El Consejo de Estado señaló que ésta faceta implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial, es decir, se mantiene la integridad de su contenido como bien jurídico tutelado<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 13 de febrero de 2006. Exp. AP - 1594 de 2001.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 6 de septiembre de 2001. Exp. AP - 163 de 2001.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 31 de mayo de 2002. Exp. 13.601.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 8 de junio de 2011. Exp. 1330-01.

Con base en lo expuesto, aparece a todas luces la lesión del derecho colectivo al patrimonio público que representa el contenido del (i) Convenio Interadministrativo No. 019 de 2017, (ii) Acuerdo Municipal No. 126 de 2017 y (iii) Decretos 12, 13, 42 y 42 de 2019, pues con la producción de los mismos, se violaron los principios presupuestales de planificación<sup>5</sup> y programación integral<sup>6</sup>, en la medida que el Municipio de Chía pretende con sus propios recursos financiar la expropiación de los predios de la denominada “Carretera de los Andes”, vía de carácter nacional que está a cargo de la ANI (Nación) - de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 105 de 1993-, por lo cual debe ser financiada y conservada únicamente con recursos propios de la Nación mas no del Municipio<sup>7</sup>.

Lo anterior es tan cierto, que la ANI como agencia nacional estatal, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, fue quién realizó y aprobó la VIABILIDAD del *Proyecto Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá D.C.*, dentro del cual se encuentra la “Carretera de los Andes”, proyecto que se concretó con la suscripción del Contrato de Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017 entre la ANI y Accenorte.

Al respecto, es preciso recordar que los numeral 7.1 y 7.2<sup>8</sup> del Contrato de Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017 establecen que el Concesionario es quién será el responsable de la adquisición de los predios requeridos para la ejecución del contrato y, por lo mismo, aportará los recursos para la adquisición de los predios, sin requerir recursos públicos para la ejecución del Contrato de Concesión.

Ese pacto de que no se utilizarían recursos presupuestales públicos en la ejecución del Contrato de Concesión fue lo que precisamente permitiera tramitar la iniciativa privada sin hacer uso de la licitación pública al amparo de lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1508 de 2012, situación que se desvirtúa con la celebración del Convenio Interadministrativo, así como con su ejecución propiamente, pues lo cierto es que en virtud del compromiso adquirido por Chía, materialmente se viola esa idea de que no existan recursos públicos para la financiación de la obra pública asociada el Contrato de Concesión, concretamente la llamada “Carretera de los Andes”.

En consecuencia, al existir incoherencia entre los mencionados instrumentos se forman contradicciones que evitan la materialización de los objetivos estipulados cuyo beneficiario por excelencia es el colectivo, luego, la utilización de recursos del

<sup>5</sup> Artículo 13 del Decreto 111 de 1996: “El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38/89, artículo 9. Ley 179/94, artículo 5)”.

<sup>6</sup> Artículo 17 *ibidem*: “Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. PARÁGRAFO. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38/89, artículo 13)”.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 15 de junio de 2006. Rad. 1.746.

<sup>8</sup> Numeral 7.2 del Contrato de Concesión bajo el esquema de APP No. 001 de 2017: “El concesionario aportará los recursos para la adquisición de los predios y las compensaciones socioeconómicas, mediante el traslado de recursos necesarios a la Subcuenta Predios”.

Municipio de Chía para la expropiación de los predios de la denominada “Carretera de los Andes” y posterior cesión gratuita a favor de la ANI, no puede dejar como resultado otra cosa diferente que una afectación al interés general, evidenciado para el caso en concreto con el incumplimiento de las políticas, estrategias, programas y proyectos, tanto de corto como largo plazo y las consecuentes ineficiencias presupuestales que lesionan la integridad del presupuesto.

Adicionalmente, la ejecución del Convenio Interadministrativo por parte de Chía corrobora esa violación al derecho colectivo al patrimonio público, pues no solo resulta entregando bienes para un proyecto que debía ser financiado por un particular, sino que, además, ha tenido que salir a iniciar procesos expropiatorios para adquirir bienes para el supuesto cumplimiento del Convenio Interadministrativo, debiendo, con ello y para efectos de dar cumplimiento a las reglas legales de valoración de inmuebles sujetos de expropiación y, con ello, evitar la violación de los derechos de los titulares de los predios -que en últimas pueden conducir a mayores violaciones del derecho colectivo al patrimonio público-, invertir recursos en el pago de mejoras, remanentes no edificables y, en general, costos que van más allá que el mero predio, que es a lo que se comprometió en virtud del negocio jurídico interadministrativo celebrado.

**B. Lesión del derecho colectivo al patrimonio público como consecuencia de la inexistencia de un beneficio exclusivo a favor del Municipio de Chía**

Como se estableció en el anterior literal, *lato sensu*, se lesiona el derecho colectivo al patrimonio público cuando se administran indebidamente los recursos públicos, lo cual puede concretarse en una administración ineficiente de los mismos. Así, la ineficiencia aparece en el caso en concreto a partir de la destinación de los recursos del Municipio de Chía para la expropiación de los predios de la denominada “Carretera de los Andes”, pues a pesar de que la entidad territorial asumiría el costo de dicha expropiación, el beneficio no es exclusivo para el mismo, sino que, por el contrario, el beneficio es para todos los municipios de la sabana -Cota, Cajicá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, entre otros-, pues es así como lo establece el mismo considerando 19 del Convenio Interadministrativo No. 019 de 2017.

Además, se puede afirmar que no existiría ni siquiera un beneficio a favor del Municipio de Chía, puesto que, con los diseños existentes y de acuerdo con la socialización que se ha hecho del proyecto, los habitantes de dicho municipio continuarían pagando el peaje de la denominada “Carretera de los Andes”, lo cual resulta altamente ineficiente por los costos que representa la adquisición y/o expropiación de los predios de la citada carretera de los andes, costos que solo asumirían los contribuyentes del Municipio de Chía.

En ese mismo sentido, se tiene que el Municipio de Chía no es quien debería realizar y financiar la expropiación de los predios de la denominada “Carretera de los Andes”, sino que, por el contrario, quien debe realizar tal expropiación es Accenorte, de acuerdo con (i) las obligaciones establecidas en los numerales 7.1 y 7.2 del Contrato de

Concesión bajo esquema APP-IP- No. 001 de 2017, (i) la respuesta a la evaluación en etapa de factibilidad de la propuesta de APP de Iniciativa privada realizada por la ANI, (ii) la publicación de los documentos del proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada que prevé que *“Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el Originador del proyecto, manteniendo el Originador la condición de no requerir desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto”*, situación que mantendría la integridad del bien jurídico patrimonio público.

### **C. Lesión del derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la violación al principio de legalidad**

El Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones *“que la afectación del patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa”*<sup>9</sup>, el cual, supone una connotación subjetiva, en la medida que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas como proyección de los bienes jurídicos de buena fe, ética, honestidad, satisfacción de interés general, e implica generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad<sup>10</sup>.

Así las cosas, bajo la faceta descrita del derecho colectivo a la moralidad administrativa, queda claro que el contenido del (i) Convenio Interadministrativo No. 019 de 2017, (ii) Acuerdo Municipal No. 127 de 2017 y (iii) Decretos No. 12, 13, 42 y 42 de 2019, comprenden una evidente lesión al mismo, en la medida de que autorizaron a el Municipio de Chía a realizar la expropiación administrativa de los predios de la denominada *“Carretera de los Andes”* a cargo de Accenorte como concesionario de la ANI con recursos públicos, contrariando por un lado, lo previsto en la estructuración del proyecto en donde se indicó que *“Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el Originador del proyecto, manteniendo el Originador la condición de no requerir desembolsos de recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto”*, y por otro, los artículos 19 y 20 de la Ley 1508 de 2012, lo que conlleva a la violación a la moralidad administrativa.

## **V. PRETENSIONES**

1. Que se declare que el Municipio de Chía, el Concejo Municipal de Chía y la Agencia Nacional de Infraestructura, mediante la suscripción y ejecución de (i) el Convenio Interadministrativo No. 019 de 2017, (ii) el Acuerdo Municipal No. 127 de 2017 y (iii) los Decretos No. 12, 13, 42 y 42 de 2019, autorizaron la utilización de recursos presupuestales públicos del Municipio de Chía para la expropiación de los predios de la denominada *“Carretera de los Andes”* y posterior cesión gratuita a favor de la ANI, incumpliendo la las políticas, estrategias, programas y proyectos, tanto de corto como largo plazo y las

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 8 de junio de 2011. Exp. 1330-01.

<sup>10</sup> Ibidem.

consecuentes ineficiencias presupuestales que lesionan la integridad del presupuesto.

2. Que como consecuencia de lo anterior, se declare que se encuentran vulnerados y amenazados los derechos e intereses colectivos al Patrimonio Público y a la Moralidad Administrativa, con el contenido del (i) Convenio Interadministrativo No. 019 de 2017, (ii) Acuerdo Municipal No. 127 de 2017 y (iii) Decretos No. 12, 13, 42 y 42 de 2019.
3. Que se ordene al Municipio de Chía, el Concejo Municipal de Chía y la Agencia Nacional de Infraestructura, adoptar las medidas necesarias para que sean protegidos los derechos colectivos violados con la producción del (i) Convenio Interadministrativo No. 019 de 2017, (ii) Acuerdo Municipal No. 126 de 2017 y (iii) Decretos No. 12, 13, 42 y 42 de 2019, las cuales incluyen, entre otras, pero sin limitarse, la terminación del Convenio Interadministrativo y/o la suspensión de su ejecución.
4. Que se condene en costas y agencias en derecho al Municipio de Chía, el Concejo Municipal de Chía y la Agencia Nacional de Infraestructura.

#### VI. MEDIDA TRANSITORIA SOLICITADA

Teniendo en cuenta que con la producción del (i) Acuerdo Interadministrativo No. 019 de 2017, (ii) Acuerdo Municipal No. 126 de 2017 y (iii) Decretos No. 12, 13, 42 y 42 de 2019, están siendo vulnerados y amenazados los derechos e intereses colectivos al Patrimonio Público y a la Moralidad Administrativa, como medida transitoria se solicita que se **SUSPENDA** la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 019 de 2017, hasta tanto no se profiera decisión sobre la presente acción popular.

#### VII. AGOTAMIENTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

De conformidad con lo estipulado en el artículo 144 del CPACA, se solicitó ante el Municipio de Chía, el Concejo Municipal de Chía y la Agencia Nacional de Infraestructura, adoptar las medidas necesarias para la protección de los derechos colectivos del patrimonio público y moralidad administrativa, sin que se adoptara ninguna medida para la protección de los mismos.

#### VIII. COMPETENCIA

Este Despacho es competente para conocer en primera instancia la presente demanda, teniendo en cuenta que el juez competente para conocer del proceso en primera instancia es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera, de conformidad con lo previsto en el artículo 152-16, que prevé que los Tribunales Administrativos en primera instancia son competentes para conocer de los procesos "*relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños*

*causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.*

## IX. PRUEBAS

### A. Documentales allegadas en medio magnético

1. Acuerdo No. 126 de 7 de octubre de 2017.
2. Convenio Interadministrativo No. 019 de 2017.
3. Carta de aceptación y viabilidad del Proyecto.
4. Publicación de los documentos del Proyecto de Asociación Público Privada de Iniciativa Privada y Fijación de Condiciones que deben cumplir eventuales terceros interesados.
5. Acta de audiencia pública de cierre del sistema de precalificación, recepción de manifestaciones de interés y apertura de los sobres que contienen el original y copia.
6. Pliego de Condiciones Definitivo de la Selección Abreviada de Menor Cuantía con Precalificación No. VJ-VE-APP-IPV-SA-008-2016.
7. Contrato de Concesión bajo el esquema de APP No. 001 de 10 de enero de 2017.
8. Decreto 12 de 2019.
9. Decreto 13 de 2019.
10. Decreto 41 de 2019.
11. Decreto 42 de 2019.
12. Comunicado Iduvi No. 20193000028361 de 9 de diciembre de 2019.
13. Comunicado de 13 de diciembre de 2019 del Concejo Municipal de Chía.

### B. Oficios: cumplimiento del párrafo 1° del artículo 175 del CPACA

1. De manera respetuosa solicito al Despacho se sirva oficiar a la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, a fin de que remita con destino al presente proceso, copia física y/o magnética de la totalidad de los documentos incorporados en el Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía con Precalificación No. VJ-VE-APP-IPV-SA-008-2016 y, en caso de optarse por el envío en magnético de la totalidad del expediente, que se requiera a la entidad accionada, para que se envíe completo y debidamente organizado cronológicamente.
2. De manera respetuosa solicito al Despacho se sirva oficiar al CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA, a fin de que remita con destino al presente proceso, copia física y/o magnética del Acuerdo Municipal No. 127 de 2017 junto con sus modificaciones.

## X. ANEXOS

1. Poder que me fue conferido por la señora Catalina Orrego Botero.

2. Solicitud de requerimiento previo presentado ante el Municipio de Chía de 26 de noviembre de 2019.
3. Solicitud de requerimiento previo presentado ante el Concejo Municipal de Chía de 26 de noviembre de 2019.
4. Solicitud de requerimiento previo presentado ante la Agencia Nacional de Infraestructura de 26 de noviembre de 2019.
5. Los documentos mencionados en las pruebas documentales anexas a esta solicitud.

## XI. NOTIFICACIONES

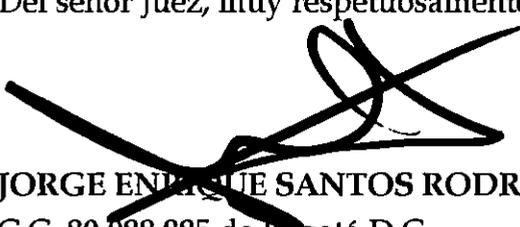
**AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA**, recibirá notificaciones en la Calle 24A No. 59-42 Edificio T3 Torre 4 Piso 2 Ciudadela Empresarial Sarmiento Angulo, en la ciudad de Bogotá, correo electrónico [buzonjudicial@ani.gov.co](mailto:buzonjudicial@ani.gov.co),

**CONCEJO MUNICIPAL DE CHÍA**, recibirá notificaciones en la Carrera 3 No. 12-88, en la ciudad de Chía, correo [notificacion.judicial@concejomunicipalchia.com](mailto:notificacion.judicial@concejomunicipalchia.com).

**MUNICIPIO DE CHÍA** recibirá notificaciones en la Carrera 11 No. 11-29, en la ciudad de Chía, correo [notificacionesjudiciales@chia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@chia.gov.co)

El suscrito apoderado recibirá notificaciones en la Calle 100 No. 8A-49, Torre B, Oficina 518, teléfonos: 6113595-6113610, en la ciudad de Bogotá, D.C., correo electrónico: [jorge.santos@santosrodriguez.co](mailto:jorge.santos@santosrodriguez.co).

Del señor Juez, muy respetuosamente,

  
**JORGE ENRIQUE SANTOS RODRÍGUEZ**  
 C.C. 80.088.885 de Bogotá D.C.  
 T.P. 139.744 del C. S. de la J.



República de Colombia  
 Rama Judicial del Poder Público  
 Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
 Secretaría Sección Primera

Constancia de Recepción de demandas para reparto  
 FOLIOS DE LA DEMANDA 15  
 FOLIOS ANEXOS DE LA DEMANDA 3 + CD  
 NUMERO DE TRASLADOS 3  
 FOLIOS TRASLADOS 18 + CD + 3  
 FOLIOS ANEXOS A LOS TRASLADOS 3 + CD x 3  
 CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL NO FOLIOS 1  
 FIRMA DE QUIEN RECIBE Munir A  
 FECHA \_\_\_\_\_

19 DIC. 2019

Handwritten signature or scribble.

Señores

**JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE ZIPAQUIRÁ**

E. S. D

**Referencia:** Acción Popular - artículo 88 de la Constitución Política

**Demandante:** Catalina Orrego Botero.

**Demandados:** Municipio de Chía, Concejo Municipal de Chía, y Agencia Nacional de Infraestructura.

**CATALINA ORREGO BOTERO**, actuando en nombre propio, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 32.184.106 de Medellín, ciudadana en ejercicio y domiciliada en la ciudad de Chía, manifiesto a usted que confiero poder especial, amplio y suficiente al doctor **JORGE ENRIQUE SANTOS RODRÍGUEZ**, mayor de edad y vecino de Bogotá D.C., identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 80.088.885 de Bogotá D.C. y portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 139.744 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en mi nombre y representación presente **ACCIÓN POPULAR** contra el Municipio de Chía, el Concejo Municipal de Chía y la Agencia Nacional de Infraestructura, con el fin de que se protejan los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa.

El apoderado tiene las facultades consignadas en el artículo 77 del C. G. P., así como las de conciliar, desistir, transigir, sustituir libremente este poder y reasumirlo, y en general para agotar los trámites que en derecho sean pertinentes en la defensa de mis intereses dentro del trámite de interposición de la presente acción popular.

Por favor sírvase señor Juez reconocer personería al doctor Santos Rodríguez en los términos aquí señalados.

Atentamente,

*Catalina Orrego B.*  
**CATALINA ORREGO BOTERO**  
C.C 32.184.106 de Medellín.

Acepto,

*Jorge Enrique Santos Rodríguez*  
**JORGE ENRIQUE SANTOS RODRÍGUEZ**  
C.C. 80.088.885 de Bogotá D.C.  
T.P. 139.744 del C.S. de la J.

**DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO FIRMA Y HUÉLLA**  
Verificación Biométrica Decreto Ley 019 de 2012  
Ante la Notaría 1 del Círculo de Chía, Compareció:  
**ORREGO BOTERO CATALINA**  
(Identificado con C.C. 32184106)

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 68/960/70 manifestó que el contenido de este documento es cierto y que la firma y huella que lo autoriza son puestas por ella y autorizó el tratamiento de sus datos personales al ser verificada su identidad cotejando sus huellas digitales y datos biográficos contra la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ingrese a [www.notariaenlinea.com](http://www.notariaenlinea.com) para verificar este documento.

**NOTARÍA**  
craclips.com

318-7bfc7B11

CHIA, 2019-12-13 11:33:28

*Jairo Freddy Satizabal Hurtado*  
DECLARANTE

**JAIRO FREDDY SATIZABAL HURTADO**  
NOTARIO (E) PRIMERO DEL CÍRCULO DE CHÍA  
Res. 15731 DEL 10 DE DIC. DE 2018 DE LA SNR

Cod. Validación: 58n6



**Notaria 8**  
 Of. Circuito de Bogotá D.C.  
 REPUBLICA DE COLOMBIA  
 PRESENTACION PERSONAL

Ante el Notario 8 del Circuito de Bogotá D.C.  
 Compareció:  
**SANTOS RODRIGUEZ JORGE ENRIQUE**  
 Identificado con C.C. 80088885  
 Y Tarjeta Profesional No. 139744

Y declaró que el contenido del anterior documento es  
 cierto y que la firma que aquí aparece es la suya

Bogotá D.C. - 18/12/2019  
 63355555DVSV113M

**FABIO O. CASTIBLANCO CALIXTO**  
 NOTARIO 8 BOGOTÁ D.C.





1  
2  
3  
4