



Arauca, Arauca, 07 de junio de 2023.

Asunto : **Cita audiencia pacto de cumplimiento — resuelve recurso reposición — concede apelación — ordena vinculación**
Radicado No. : 81 001 3333 001 2023 00085 00
Accionante : Andrés Felipe Palencia Córdoba
Accionados : Instituto de Desarrollo de Arauca (IDEAR), Municipio de Arauca y Edgar Andrés Prieto Acosta
Medio de control : Acción popular

i. Antecedentes y citación a audiencia

1.1. En providencia del 11/05/2023, se admitió la demanda presentada por Andrés Felipe Palencia Córdoba en contra del Instituto de Desarrollo de Arauca (en adelante IDEAR) y el Municipio de Arauca.

1.2. En la misma decisión, este despacho decretó como medida cautelar la suspensión del proceso contractual CD-039-2023 cuyo objeto corresponde a la adquisición de un bien inmueble para la construcción de la sede administrativa del IDEAR.

1.3. Vencido el término para contestar la demanda, el IDEAR allegó pronunciamiento. En escrito separado, presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el decreto de la medida cautelar y el amparo de pobreza. El Municipio de Arauca, emitió su pronunciamiento sobre el escrito de demanda.

1.4. El 30/05/2023, el actor popular, allegó constancia de publicación en medio de comunicación local cuyo propósito es el de informar a la comunidad sobre la admisión y trámite de la presente acción popular.

1.5. De acuerdo a estos antecedentes, se fijará fecha para llevar a cabo audiencia de pacto de cumplimiento conforme lo señala el artículo 27 de la ley 472 de 1998, a través del uso de los medios tecnológicos.

ii. Del recurso de reposición y su oposición

2.1. Del recurso de reposición contra la medida cautelar: En escrito del 18/05/2023, el IDEAR presentó recurso de reposición en contra de la suspensión del proceso contractual CD-039-2023. El recurrente, fundamenta la oposición de la medida cautelar bajo la causal descrita en el literal a) del artículo 26 de la Ley 472 de 1998: *«evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger»*.

Argumenta como improcedente la acción popular y por ende la medida cautelar decretada, pues suspender el proceso de selección trae mayores consecuencias al IDEAR: *«es tanto como condenarlo a no poder tener sus propias instalaciones»*. Indicó que el predio adquirido para el 2015 no puede ser objeto de construcción, ante la incompatibilidad anunciada por el PBOT fijado por el municipio de Arauca.

Sobre los demás bienes de propiedad del IDEAR, se mencionó que estos están ubicados en lugares distintos a la zona céntrica del municipio, y otros en zona rural, por lo que usarlos para construir la sede administrativa implicarían mayores costos *«haciendo inviable para la construcción de las oficinas y/o instalaciones del Instituto»*.

Sostuvo el IDEAR que las manifestaciones del actor popular son solo presunciones, sobre una posible afectación al patrimonio público *«de ahí que la medida decretada por el Despacho, sea impugnada a través de este escrito»*. Por último, informó que el IDEAR tiene como propósito comprar el bien inmueble avaluado en \$676.480.000, pero se adquirirá por \$530.000.000.

2.2. Del recurso de reposición contra el amparo de pobreza: La recurrente cuestiona la decisión donde se otorgó al actor popular un amparo de pobreza. Señala que el accionante ostenta la calidad de concejal del municipio, y que, por ende, recibe unos ingresos.

2.3. Traslado al actor popular: El actor popular cuestiona por extemporáneo el recurso presentado el 18/05/2023 por le IDEAR. De acuerdo a su cómputo de términos, el IDEAR tenía hasta el 16/05/2023, y como su pronunciamiento fue después, califica de *«...extemporánea e improcedente la solicitud de la parte demandada»*. También alega que su remuneración por ser concejal no es cuantiosa, pues el municipio pertenece a sexta categoría.

CONSIDERACIONES

i. Sobre el recurso de reposición contra la medida cautelar: Tratándose de medidas cautelares en acciones populares, la norma especial (Ley 472 de 1998) reguló en su artículo 26 la **procedencia** del recurso de reposición, misma que deberá fundarse en las causales: *«a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger; b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público; c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable»*. Sobre la oportunidad y trámite, en el artículo 36 lo remite a la legislación civil, la cual hoy en día corresponde al **CGP**.

1.1. Procedencia: La recurrente cuestiona la decisión provisional, bajo la causal prevista en el literal a) del artículo 26 de Ley 472 de 1998. Con ello, cumple el requisito de procedencia.

1.2. Oportunidad: El artículo 318 del CGP indica que cuando el auto se profiera fuera de audiencia, el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los **3 días** siguientes a su notificación. A este término, deberá sumársele los **2 días** siguientes al envío del mensaje de datos (correo electrónico), tiempo previsto en el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022, esto, por cuanto la notificación se realizó a través de medios electrónicos.

Entonces, en total, serían **5 días siguientes** al envío del mensaje de datos donde se notificó la providencia, como plazo previsto para recurrir la decisión. Así, de acuerdo al expediente electrónico, el auto se remitió al canal digital del IDEAR el **11/05/2023**, por lo que desde ese momento y hasta el **18/05/2023** esta tenía

la oportunidad para pronunciarse. El recurso fue remitido el **18/05/2023**, es decir, dentro de la oportunidad prevista para hacerlo.

1.3. Decisión del despacho. La parte recurrente formula su oposición bajo la causal de «a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger». Para el despacho, no se encuentra acreditado que, con la medida provisional, se esté ocasionando un mayor perjuicio a la moralidad administrativa y al patrimonio público.

Antes de explicar las razones por las cuales se despachará de manera negativa el recurso, vale advertir que la recurrente cae en una imprecisión a la hora de motivar el recurso. Gran parte de sus argumentos apuntan o cuestionan el escrito de demanda, es decir, haciendo oposición a los hechos y pretensiones, como si se tratase de una contestación. Con ello, confunde su derecho a la defensa frente a la demanda con su derecho a controvertir las decisiones judiciales, en este caso, las justificaciones expuestas en el auto del 11/05/2023.

No obstante, del recurso se logra extraer algunas inconformidades como es el hecho de que el IDEAR sigue incurriendo en pagos mensuales por concepto de cánones de arrendamiento por un valor de \$11.320.000. También, el hecho de que el IDEAR lidere la contratación directa bajo radicado CD-039-2023 para la compra de un inmueble por un valor inferior al que se avalúo comercialmente (\$530.000.000 y no \$617.480.000). Y, por último, en que todos los bienes de su propiedad, no poseen las características para construir su sede administrativa de acuerdo al PBOT vigente.

Conforme a lo anterior, al momento de adoptar la medida provisional, el despacho encontró que el IDEAR es propietario de un número considerable de bienes inmuebles en el municipio Arauca, inclusive en la zona urbana, y que, al contestar unas peticiones al accionante, guardó silencio sobre las condiciones de unos de ellos, sea por ejemplo mencionar el que tiene matrícula inmobiliaria No. 410-5371. Además, con lo arrimado en el proceso no se logró verificar una necesidad de urgencia del IDEAR, para, con prontitud, tener que adquirir un inmueble para la construcción de su sede administrativa, aún cuando se tiene como antecedente que en el año 2015 ya había hecho la adquisición de otro inmueble.

El despacho no varía su convicción preventiva frente al tema, donde se estimó que la medida cautelar por ser una **orden provisional y cautelar**, tiene como única finalidad la protección del patrimonio público. No es impedir que de manera perpetua el IDEAR adquiera propiedades para su sede administrativa propia, tal y como lo alega el recurrente. Tampoco es evitar que funcione su sede administrativa, pues el IDEAR para esta vigencia cuenta con un contrato de arrendamiento, mismo que para celebrarse debió cumplir con el **principio de economía** propio de la contratación estatal (art. 25 L 80 93), donde: «**Las entidades estatales (...) iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales**». Es decir, la vigencia y cumplimiento del contrato de arrendamiento del 2023 debe estar respaldada por un presupuesto, lo que, en principio, invalidaría cualquier justificación de riesgo en el funcionamiento de la

actual sede administrativa, la cual aquí se plantea sin prueba de tal riesgo, presentándose de manera puramente hipotética.

El argumento de ser beneficioso el negocio jurídico que pretende celebrarse con el proceso de contratación directa CD-039-2023, no se contrapone frente a la decisión provisional adoptada. En ella, no se cuestionó las diferencias entre el avalúo comercial y el presupuesto destinado para la contratación. Vale la pena destacar que el propósito de la medida cautelar es el de suspender **provisionalmente** un proceso de contratación que, por lo **expedito (1 mes de ejecución)**, generaría consecuencias gravosas si se concretara el negocio y se desembolsara el pago del valor del inmueble, por muy provechoso que resultara el precio, cuando quiera que deshacer esa transacción en una eventual sentencia adversa al IDEAR, implicaría aniquilar las obligaciones recíprocas de los cocontrantes, entre ellas, el pago y la entrega de la propiedad en la que se planea invertir cuantiosos recursos de construcción. En tal sentido, retrotraer en una decisión un pago y devolver una propiedad en el mismo estado en que se enajenó, en fecha muy posterior a ese evento, sería en extremo problemático, al margen del buen precio de la adquisición. Razón por la cual el alegado provecho en la compra, no tiene la capacidad de desvirtuar, de momento, la justificación de la medida.

Por último, frente al cuestionamiento de no contar con un bien inmueble cuyo suelo urbano esté clasificado en «*INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO*», el despacho considera que esto será objeto de decisión en la sentencia. Le corresponderá a la Entidad accionada acreditar que dentro de sus bienes no existe alguno que cumpla con los requisitos adoptados por el PBOT del municipio de Arauca, y que, por lo tanto, se hace imperioso la adquisición de uno que lo cumpla.

Por las razones expuestas, no se repondrá la decisión.

ii. Sobre el recurso de reposición contra el amparo de pobreza: El IDEAR recurrió la concesión del amparo de pobreza del demandante.

2.1. Procedencia: El recurso de reposición procede contra todo auto que se dicte durante el trámite de la acción popular (art. 36 L 472 1998).

2.2. Oportunidad: Este requisito se satisface bajo los mismos argumentos enunciados en el numeral **2.4.2.**

2.3. Decisión del despacho: El recurrente, estima que el actor popular es Concejal del municipio y por lo tanto, percibe unos ingresos, agregando que «*condiciones que debió valorar el mismo actor al momento de accionar la Justicia Administrativa, basado en unas equivocadas apreciaciones, y toda luces, unas improcedentes pretensiones en acciones como estas*».

En principio, la concesión del amparo de pobreza no debería ser objeto de discusión, pues es una condición que se le otorga a quien no posee la capacidad para atender los gastos del proceso. Es decir, un beneficio **fuera del litigio o ajeno al problema jurídico de la actuación.**

Vale destacar que el amparo de pobreza es una institución propia de la administración de justicia, teniendo como propósito asegurar al **acceso a la justicia** (art. 2 L. 270 96). Figura autorizada por el artículo 151 del CGP con el único propósito de que los gastos procesales sean asumidos por el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, por lo que, se trata de una decisión que no interesa al aquí recurrente, revelando su **falta de legitimidad** para cuestionar este aspecto del auto, al no tratarse de la parte afectada con el proveído. Como lo puntualizó el Consejo de Estado al tratar el mismo tema en un caso de su conocimiento:

«...no se advierte que exista un interés para recurrir la decisión, pues, en materia de recursos judiciales queda claro que solamente le asiste legitimación para recurrir a la parte que se considera vulnerada en sus intereses con la decisión».

(CE. Secc. III. Auto del 13/02/2013. MP. Jaime Orlando Santofimio G. Rad. 45679).

En tal sentido, se habrá de rechazar el recurso de reposición formulado en subsidio del de apelación, sobre este aspecto, al no cumplirse con el presupuesto de la legitimidad para recurrir.

iii. Recurso de apelación

3.1. En la misma oportunidad, el recurrente presentó de manera subsidiaria el recurso de apelación. En lo sucesivo el pronunciamiento se hará únicamente con relación a la apelación contra la medida cautelar por descartarse la legitimidad para reprochar el otorgamiento del amparo de pobreza.

3.2. Frente al recurso de apelación contra la medida cautelar: El recurso es procedente, según se indica por el artículo 26 de la Ley 472 de 1998. Sobre la oportunidad, la Ley 472 de 1998 no reguló ningún aspecto por lo que se debe aplicar el CPACA, al ser una acción popular de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa (art. 44 L 472 1998). De acuerdo al artículo 244.3 del CPACA, el recurso de apelación deberá interponerse dentro de los 3 días siguientes a la notificación, término que deberá adicionársele los 2 días siguientes al envío del mensaje de datos (art. 8 L 2213 2022), **encontrándose en tiempo**.

Por ser procedente, y encontrarse presentado de manera oportuna, el despacho concederá el recurso de apelación presentado por el IDEAR contra la medida cautelar, ante el Tribunal Administrativo de Arauca, con **efecto devolutivo**, conforme al artículo 26 de la Ley 472 de 1998. Así que de acuerdo al artículo 323.2 del CGP, «En este caso no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso».

iv. Otras consideraciones — Vinculación parte accionada—

4.1. Al admitirse la presente acción popular, no se dedicaron unas líneas frente a la posible vinculación del promitente vendedor del lote que se pretende adquirir por el IDEAR. Una vez se tuvo acceso al expediente contractual a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública —SECOP II—, donde el IDEAR se encuentra adelantando el proceso **CD-039-2023** cuyo propósito es la *«ADQUISICION DE UN PREDIO O INMUEBLE PARA LA CONSTRUCCION DE LA SEDE PROPIA DEL INSTITUTO DE DESARROLLO DE ARAUCA»*; se considera que:

4.1.1. Existe un avalúo comercial de fecha 19/11/2022, donde **EDGAR ANDRÉS PRIETO ACOSTA**, figura como propietario del predio carrera 20 No. 16-48 Barrio Cristo Rey. Según el informe general, el avalúo del predio fue solicitado y asumido por esta persona (pág. 04, avalúo comercial, SECOP II);

4.1.2. Luego de la presentación de este documento, el IDEAR, le remitió a EDGAR ANDRÉS PRIETO ACOSTA una **oferta** respecto al lote ubicado en la carrera 20 No. 16-48 Barrio Cristo Rey. En misiva del **18/04/2023**, PRIETO ACOSTA **aceptó la oferta**, informando al instituto que: *«me dirijo a ustedes con el fin de manifestar y confirmar la oferta de venta del lote ubicado en la Cra. 20 No. 16-48 del Barrio Cristo Rey, con Matricula Inmobiliaria No. 410 84134 de la oficina de registro de instrumentos públicos y Registro catastral No. 010200320009000. Igualmente, manifiesto que se mantienen las condiciones de lo ofertado en la propuesta de venta que reposa en el despacho de Dirección»* (pág. 01, confirmación de oferta, SECOP II);

4.1.3. Fruto de la oferta y su aceptación, el IDEAR adelantó los estudios previos, además de todos los actos precontractuales con el fin de justificar la contratación directa del lote ubicado en la carrera 20 No. 16-48 Barrio Cristo Rey (pág. 01-02, estudio previo, SECOP II)

4.2. Bajo estas consideraciones, el despacho encuentra pertinente la vinculación oficiosa de EDGAR ANDRÉS PRIETO ACOSTA como **parte pasiva** en la presente acción popular. A PRIETO ACOSTA, le asiste interés pues es el propietario del lote que se pretende adquirir con el proceso contractual, hoy en día suspendido, además de que en esa causa aceptó la oferta de venta del inmueble convirtiéndolo en un promitente vendedor. Así que tiene derecho a participar del presente proceso, si a bien lo tiene, para defender los derechos que considere afectados.

4.3. Por secretaría, además de la presente providencia, se dispondrá la notificación personal del auto admisorio a EDGAR ANDRÉS PRIETO ACOSTA, a efectos de que conteste el escrito de demanda, garantizando con ello su derecho de contradicción y defensa.

En consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO: Fijar como fecha para realizar audiencia de pacto de cumplimiento, el día **05 de septiembre de 2023** a las **9:30 a.m.**

Será **obligatoria** la asistencia directa de los **representantes legales** de la entidad demandada, la firma contratista, el vinculado, y de las encargadas de velar por el interés colectivo que se denuncia afectado o en peligro. *«La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo»* (art. 27 ley 472/98).

El medio tecnológico será informado a las partes y al Ministerio Público, así como el link o ID para ingresar a la reunión media hora antes de la audiencia. Se advierte que la Rama Judicial ofrece respaldo técnico para el efecto, sobre las plataformas **Lifesize** y **Microsoft Teams**, sin que ello impida realizarlas por otros aplicativos.

En todo caso, los sujetos procesales deberán contar con un dispositivo o computador con internet, cámara, sonido y micrófono.

SEGUNDO: No reponer la decisión adoptada en providencia del 11/05/2023 donde se decretó la medida cautelar de suspensión del proceso contractual CD-039-2023 adelantado por el IDEAR.

TERCERO: Rechazar la reposición y apelación formuladas contra la decisión adoptada en providencia del 11/05/2023 frente al otorgamiento de amparo de pobreza en favor del actor popular, por carecer de legitimidad el recurrente.

CUARTO: Conceder el recurso de apelación formulado por el IDEAR, en contra del auto del 11/05/2023 donde se decretó la medida cautelar de suspensión del proceso contractual CD-039-2023, en el **efecto devolutivo**. Conforme al artículo 323.2 del CGP, *«En este caso no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso»*. Por secretaría, remítase las piezas procesales al Tribunal Administrativo de Arauca para que continúe con el trámite del recurso.

QUINTO: Vincular como parte pasiva a EDGAR ANDRÉS PRIETO ACOSTA. **Notificar** la presente providencia y el auto admisorio de la demanda, adjuntado copia de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, concordante con el inciso 3º del artículo 21 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: Advertir al vinculado EDGAR ANDRÉS PRIETO ACOSTA, conforme lo prevé el artículo 22 de la ley 472 de 1998, que tiene **diez (10) días** para contestar la demanda y solicitar las pruebas que pretenda hacer valer en el presente trámite.

SÉPTIMO: Para recibir los documentos está habilitado el correo electrónico adm01arauca@cendoj.ramajudicial.gov.co, los cuales deben presentarse conforme a los formatos estándar establecidos en el *protocolo para la gestión de documentos electrónicos, digitalización y conformación del expediente* de la Rama Judicial. En caso contrario, el Juzgado los convertirá en dicho formato al momento de archivarlos dentro del expediente digital (pág. 15-16 *protocolo*). Los siguientes son los formatos:

Tipo de archivo	Formato
Texto	PDF
Imagen	JPG, JPEG, JPEG2000, TIFF,
Audio	MP3, WAVE
Video	MPEG-1, MPEG-2, MPEG-4

OCTAVO: Comunicar a las partes, y al ministerio público de la presente decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado mediante firma electrónica plataforma SAMAI)

JOSÉ ELKIN ALONSO SÁNCHEZ

Juez