

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA¹

Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022).

EXPEDIENTE No.: 11001-33-42-046-2022-00061-00²
DEMANDANTE: ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO
DEMANDADO: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU -
MEDIO DE CONTROL: POPULAR

ASUNTO

Procede el despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar de urgencia presentada por la parte demandante, en las 11-13 del documento 1 del expediente digital.

I. ANTECEDENTES

De la medida Cautelar

La parte actora solicita la suspensión de los cobros de valorización y los procesos de cobro coactivo que se adelanten en contra 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, hasta que se dicte la decisión de fondo.

Indica que los procesos de cobro coactivo y los embargos que se derivan de aquel, deben suspenderse, toda vez que el Acuerdo No. 724 de 2018, carece de seguridad jurídica respecto del plazo para dar inicio al plan de obras allí contenido. Ello teniendo en cuenta que el acto administrativo referido fue declarado nulo, por el

¹ Correos electrónicos: jadmin46bta@notificacionesrj.gov.co y jadmin46bt@cendoj.ramajudicial.gov.co
Para la recepción de memoriales solo está disponible el siguiente correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

² https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jadmin46bt_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eg6ND1yEzzJJn4SfLSEGLZEB1LOs13JD75iR0uyV24NcAg

Juzgado 44 Oral Administrativo de Bogotá, mediante sentencia proferida el día 16 de junio de 2021.

Replica³

Notificado el auto de 18 de febrero de 2021, el apoderado de la entidad demandada se opuso a la prosperidad de la medida cautelar. Como fundamento de defensa manifestó que los procesos de jurisdicción coactiva iniciados con ocasión del cobro por valorización dispuesto en el Acuerdo 724 de 2018, se ajustan a la normatividad vigente y aplicable en dicho asunto, en particular, a lo dispuesto en los artículos 836 y 837 del Estatuto Tributario.

Igualmente, sostiene que el Acuerdo 724 de 2018 se encuentra vigente, como quiera que la sentencia de 16 de junio de 2021, proferida por el Juzgado 44 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, fue objeto de recurso de apelación, el cual no ha sido resuelto por el *ad-quem*, por tanto, la decisión de primera instancia carece de ejecutoriedad y ejecutividad. En efecto, destaca que el recurso de apelación fue concedido en el efecto suspensivo, por lo que no es posible cumplir la sentencia de primera instancia.

De otra parte, sostiene que la suspensión del cobro de la valorización y los procesos de cobro coactivo generaría un grave detrimento a la administración, y podría afectar el desarrollo de las obras que se encuentran en ejecución por falta de financiación. Justamente, indica que las obras que dan lugar al cobro de la valorización contenidas en el Acuerdo 724 de 2018, fueron iniciadas dentro del término de 3 años allí establecido.

Atendiendo a lo expuesto, el apoderado de la entidad demandada solicita negar la solicitud de medida cautelar.

Intervención del ministerio público⁴

La Procuradora 79 Judicial I Administrativo se opone a la prosperidad de la medida cautelar solicitada por la parte actora. Sostiene la agente del Ministerio Público que la medida cautelar carece de los requisitos previstos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto no contiene fundamentos razonables de derecho, bajo el entendido que las

³ Documento 9 del expediente digital.

⁴ Documentos 8 y 10 del expediente digital.

pretensiones de la demanda se edifican en un fallo que no se encuentra ejecutoriado. De mismo modo, manifiesta que la demanda y las pruebas allegadas con ella, no dan cuenta, *prima facie*, razones para que el juez, de manera oficiosa, decrete medidas cautelares por estar en grave peligro o amenaza los derechos colectivos enunciados como vulnerados en la demanda (moralidad administrativa). Finalmente, indica que no la parte actora no advirtió que la medida cautelar sea urgente, necesaria y proporcional para la protección de los derechos invocados.

II. CONSIDERACIONES:

Es del caso verificar si resulta procedente, por acreditar los requisitos legales, decretar la medida cautelar solicitada.

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, establece la procedencia de medidas cautelares en las acciones populares, para lo cual dispone lo siguiente:

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.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 472, en los aspectos no regulados en dicha norma, deberá aplicarse lo dispuesto lo previsto en el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso) o en el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (hoy Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), según la jurisdicción que le corresponda.

El artículo el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto de la procedencia de las medidas cautelares, dispone:

“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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 este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

Por su parte, el artículo 230 del C.P.A.C.A., contiene una lista no taxativa de medidas cautelares, las cuales pueden ser decretadas de forma singular o conjunta:

“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.

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no

podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente” (énfasis agregado).

Ahora bien, respecto de los requisitos para decretar medidas cautelares, el artículo 231 del C.P.A.C.A., establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.**
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.**
- 3. 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.**
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:**
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o**
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”. (énfasis agregado).**

Caso concreto

Analizado el caso concreto, conforme lo anteriormente considerado, encuentra el Despacho que en el asunto que nos atiende no es procedente decretar la medida cautelar solicitada por el accionante.

A juicio de la accionante las obras determinadas en el Acuerdo No. 724 de 2018 no se han iniciado en su totalidad, por tanto, no es posible continuar con el cobro de la valorización allí prevista. Además, el Juzgado 44 Administrativo Oral de Bogotá, mediante sentencia de 16 de junio de 2021, declaró la nulidad parcial del artículo 4 del Acuerdo 724 de 2018. De modo que, al no cumplirse los plazos establecidos en el Acuerdo 724 de 2018, la entidad demandada ha afectado a los propietarios y poseedores de los inmuebles ubicados en las zonas o áreas de influencia de las obras, toda vez que realizó un cobro de valorización sobre obras que no se han iniciado, razón por la que, en aras de evitar la vulneración del derecho a la moralidad

administrativa, se debe suspender el cobro de la contribución por valorización y los procesos de cobro coactivo que de él se deriven.

Sobre el particular, en primer, lugar se destaca que, mediante el Acuerdo 724 de 2018, el Concejo de Bogotá estableció el cobro de una contribución a la valorización por el beneficio local para la construcción de un plan de obras en los ejes Cedro, Córdoba y Zona Industrial. El artículo 4 del citado Acuerdo estipuló que las obras debían iniciarse en un plazo no mayor a 3 años contados a partir de sanción para aquellos proyectos que requirieran adquisición predial, y de 2 años para las demás obras.

No obstante, mediante sentencia de 16 de junio de 2021, proferida por el Juzgado 44 Administrativo Ora de Bogotá, dentro de proceso de nulidad simple, declaró la nulidad parcial del artículo 4 del Acuerdo 724 de 2018, al encontrarlo contrario al Estatuto de Valoración del Distrito Capital de Bogotá, pues allí se indica que cuando el cobro de la contribución se haga de manera previa, las obras deberán iniciarse dentro de los dos años siguientes a partir de la sanción del respectivo acuerdo, so pena de devolver el cobro realizado por valorización con los respectivos intereses.

Según verificación realizada en el sistema de consulta de procesos judiciales de la página web de la rama judicial, se observa que dentro del expediente No. 11001-33-37-044-2018-00375-00, el Instituto de Desarrollo Urbano y el Distrito Capital (Secretaría Jurídica) presentaron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, y este fue concedido mediante proveído de 23 de julio de 2021.

De lo aquí expuesto, se colige que la solicitud de medida cautelar carece de fundamentación razonada en derecho, toda vez que la parte actora desconoce que el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia se concede en el efecto suspensivo, como lo dispone el parágrafo 1º del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁵. Se destaca que, en tratándose del efecto suspensivo del recurso de apelación, además de suspenderse la competencia del juez de primera instancia, igualmente, se suspende el cumplimiento de las decisiones y condenas allí impuestas.

⁵ ARTÍCULO 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

(...)

PARÁGRAFO 1º. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

Así las cosas, la providencia judicial en la que se sustenta la solicitud de medida cautelar no ha quedado ejecutoriada, por tanto, carece de ejecutividad, es decir, no puede ser objeto de cumplimiento hasta que se resuelvan los recursos de apelación interpuestos en contra de la sentencia de 16 de junio de 2021.

En consecuencia, la presunción de legalidad que reposa sobre el artículo 4 del Acuerdo 724 de 2018, continua vigente, por tanto, no es posible que la entidad demandada, con fundamento en un fallo que no ha quedado ejecutoriado, disponga la suspensión del cobro de la valorización, como lo pretende la parte actora.

De otra parte, el despacho no observa prueba sumaria o argumentos que permitan concluir que el no otorgar la medida sería más gravoso para la administración, o que, en su defecto, exista un perjuicio irremediable para la colectividad, y menos aún, que exista indicio alguno que indique que en el evento de no concederse la medida cautelar los efectos de la sentencia serían nugatorios. Al contrario, tal como lo indica la entidad demandada, de atenderse favorablemente la medida cautelar solicitada, se incurriría en un sin número de atrasos en las obras iniciadas y reparaciones a los contratistas respecto de las obras que cuentan con adjudicación o que su desarrollo está en curso.

Finalmente, la suspensión de la actuación administrativa supone la inexistencia de otra posibilidad que amerite su adopción, según lo dispuesto por el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En el presente asunto, existen otros mecanismos procesales que permiten conjurar los efectos de los procesos de cobro coactivo iniciados con ocasión del cobro de valorización ordenado en el Acuerdo 724 de 2018, entre ellos, la interposición del medio de control respectivo contra los actos administrativos definitivos que sean proferidos en el proceso de cobro coactivo, toda vez que es un procedimiento independiente.

Aunado a lo anterior, es preciso indicar que solo es posible suspender el procedimiento administrativo de cobro coactivo cuando: i) el acto administrativo que constituye título ejecutivo ha sido suspendido provisionalmente, ii) cuando el ejecutado en la etapa de excepciones manifieste estar pendiente del resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad del título ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 101 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, resultan suficientes estas argumentaciones para negar la solicitud de medida cautelar impetrada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 46 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C., Sección Segunda,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional formulada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Ejecutoriado el presente proveído, vuelva el expediente al Despacho para continuar con el trámite pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

Firmado Por:

Elkin Alonso Rodriguez Rodriguez
Juez
Juzgado Administrativo
Oral 046
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

***fd836c868280a392e729555a2111e9b661093889c3f575b738564d4ca
a9dab24***

Documento generado en 25/03/2022 07:32:21 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>