REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA PRIMERA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO

Medellín, veintisiete (27) de mayo de dos mil trece (2013)

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO -EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA–
DEMANDANTE	URBANIZACIÓN PORTOFINO P.H
DEMANDADO	EMPRESA DE DESARROLLO URBANO –EDU– Y OTROS
RADICADO	05001 23 33 000 **2012 00381**
INSTANCIA	PRIMERA
ASUNTO	RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR –SUSPENSIÓN PROVISIONAL-
AUTO INTERLOCUTORIO	Nº 143

La Urbanización Portofino P.H en el escrito de demanda a folio 25 solicita como medida cautelar en el proceso de la referencia la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos *(i)* Resolución Nº 120 de 2010 expedida por la Dirección de Planeación Municipal de Medellín y *(ii)* Resolución GG 145 de 2012 de la EDU.

1. ANTECEDENTES

1.1 Fundamentos de la solicitud

Frente a la primera resolución enunciada la copropiedad actora indica las siguientes disposiciones como normas violadas: Artículos 313 numeral 2º, 315 numeral 5º y 29 de la Constitución Política; 60 de la Ley 388 de 1997 y el Acuerdo 46 de 2006 –POT–. Frente al segundo acto administrativo se refieren los artículos 313 numeral 2º, 315 numeral 5º, 82, 58, 63 y 29 de la Constitución Política, 60 de la Ley 388 de 1997, 17 del Acuerdo Nº 058 de 2008 y el Acuerdo 46 de 2006 –POT–.

1.2 Trámite procesal

La demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho especial –expropiación administrativa– se presentó en la Secretaría del Tribunal el día 19 de septiembre de 2012[1], repartida a esta dependencia judicial e

[1] Ver folio 27.

inadmitida en una primera oportunidad por auto del 1º de octubre de 2012[2] en la que se exigieron unos requisitos formales tales como traslados, demanda en medio electrónico, prueba del dinero recibido producto de la expropiación.

Si bien los requisitos fueron satisfechos por la parte actora, en un nuevo estudio de la demanda el Despacho encontró que las pretensiones no eran susceptibles de ser acumuladas, en tanto unas se referían a actos de carácter general cuya legalidad se discute conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y otra frente a un acto de carácter particular cuya legalidad se discute mediante procedimiento especial contemplado en la Ley 388 de 1997, por lo que se solicitó acumular en debida forma las pretensiones, y se adecuaran las mismas respecto a los actos demandados que no tenían carácter definitivo[3].

Cumplidas las exigencias realizadas, el día 16 de enero de 2013[4] se admitió la demanda, y en auto separado[5] se dispuso dar traslado por el término de 5 días siguientes a la notificación para que las entidades demandadas se pronunciaran sobre la petición de suspensión provisional.

El día martes 7 de mayo de 2013 la Secretaría de la Corporación al contar con los correos para notificaciones judiciales de las entidades públicas accionadas, notifica el auto admisorio de la demanda y el auto que ordenó dar traslado de la solicitud de medida, adjuntando al mismo los archivos que contenían las providencias; siendo confirmado por el sistema que el correo fue exitosamente entregado a sus destinatarios[6]. En este orden, los 5 días para emitir pronunciamiento transcurrieron entre el miércoles 8 de mayo hasta el martes 15 de mayo siguiente a las 5:00 p.m.

1.3 Posición de las entidades públicas demandadas

1.3.1 La Empresa de Desarrollo Urbano –EDU–

El día 15 de mayo de 2013, dentro de la oportunidad legal, se pronuncia sobre la solicitud de medida cautelar en los siguientes términos.

En relación con la Resolución GG 145 de 2012 expedida por la EDU refiere que el Municipio de Medellín al adelantar acciones dirigidas a la adquisición de bienes inmuebles para ejecutar proyectos de utilidad pública ha respetado el marco

[2] Folio 93.
[3] Auto visible en los folios 106 y 107
[4] Folio 111
[5] Folio 112
[6] La constancia del envío del correo y el acuse de recibo obran en los folios 116 a 118.

constitucional. Comenta que el Alcalde, Dr. Alonso Salazar, en uso de las facultades concedidas por los artículos 19 del Acuerdo Nº 58 de 2008 y del Acuerdo Nº 46 de 2006 que revisó y ajustó el Plan de Ordenamiento Territorial; expidió la Resolución Nº 725 de 2009 decretando las obras susceptibles de financiarse total o parcialmente con la contribución de valorización, este acto administrativo fue modificado por la Resolución Nº 824 de 2010 incluyéndose el proyecto de utilidad pública denominado paso a desnivel trasversal inferior con loma de los balsos. Dice que este proyecto requería la adquisición de tres franjas de terreno que serían separadas de un bien inmueble de mayor extensión ubicado en la Carrera 32 Nº 6 Sur 295 propiedad de la Urbanización Portofino.

Hace saber que en virtud del Decreto Nº 0395 de 2011 "*por el cual se delegan facultades en materia de adquisición de predios a la Empresa de Desarrollo Urbano (…)"* expidió la resolución que inició con las diligencias para adquirir por enajenación voluntaria y se formuló una oferta de compra; agotado el proceso de enajenación dictaron la resolución que dispuso la expropiación por vía administrativa de las franjas de terreno. Ejecutoriado el acto administrativo, comenta que el Municipio de Medellín realizó la inscripción ante la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente legalizando la transferencia del derecho real de dominio; aclara que el terreno realmente adquirido es de 0.80 centímetros de fondo por 80 metros de frente, lo que equivale aproximadamente a 75.07 metros cuadrados.

Dice que el 4 de junio de 2012 se reunieron con la representante legal de la copropiedad, la cual hizo entrega voluntaria de las franjas de terreno; acota que las normas que invoca en la demanda no han sido desconocidas y agrega que en el Juzgado Veinticuatro Administrativo de Medellín con radicado 2012-00090 cursa una acción popular en relación con la misma Urbanización en donde fue solicitada medida cautelar de suspensión provisional, y fue desestimada por el Despacho.

1.3.2 Fondo de Valorización del Municipio de Medellín

La entidad se refiere a la figura de la suspensión provisional y los requisitos para ser decretada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cita jurisprudencia al respecto del Consejo de Estado y señala que el demandante no aportó prueba sumaria de los perjuicios que le causan los actos administrativos como requisito indispensable para que la suspensión provisional sea decretada.

Sostiene que el acto administrativo demandado está ajustado a los lineamientos establecidos por el ordenamiento jurídico, señalando que no es posible que del simple cotejo normativo se advierta un desconocimiento de la Constitución y de la ley, "*por lo que será necesario adelantar en el caso bajo estudio, un análisis complejo y profundo para poder determinar si los actos administrativos demandados han quebrantado o no las normas invocadas por el demandante*." (fl. 152)

1.3.3 Municipio de Medellín

El día 16 de mayo de 2013 el Municipio de Medellín allega memorial a la Secretaría de la Corporación por medio del cual su apoderada manifiesta que el día 22 de mayo realizó presentación personal ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Medellín de 71 folios con pronunciamiento acerca del traslado de la solicitud de medida, allí fueron recibidos; precisa que el día 16 de mayo en la Oficina de Apoyo le devolvieron los documentos, y agrega: "*atendiendo que la posición del municipio frente a la solicitud de medida cautelar se presentó oportunamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cordialmente me permito solicitar a ese despacho que se tenga por presentado dentro de los términos el pronunciamiento del municipio de Medellín e igualmente se tengan en cuenta los argumentos allí planteados al momento de tomar una decisión." (fl. 157)*

Este Despacho se percata de que en el folio 158 obra sello de recibido de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos que fecha del 15 de mayo de 2013, pero sobre el mismo reposa una anotación de anulado, y seguidamente hay otro sello de presentación personal por parte de la apoderada del ente territorial de la misma fecha. Si bien el memorial no es claro en tanto dice que fue presentado el día 22 de mayo, cuando lo fue el día 16 del mismo mes, en virtud del principio de la buena fe y de la prueba sumaria que se aporta con el sello de la oficina de apoyo, este Despacho tendrá por presentados dentro de término los argumentos esgrimidos por el municipio respecto al traslado de la petición de suspensión provisional.

Con relación a la petición de suspensión de los efectos de la Resolución GG Nº 145 de 2012 de la EDU, se indica que existe una confusión de parte de la Urbanización Portofino frente al concepto de bienes de uso público con bienes que forman parte del espacio público, en tanto las características de inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad se predican de estos últimos más no de los privados. Acota que con amparo a la Constitución el interés privado debe ceder ante el público, y la Urbanización Portofino aún sin las zonas que fueron

expropiadas cuenta con zonas verdes comunes para utilización de sus copropietarios y resulta importante tal terreno para la solución vial que pretende ejecutarse dados los problemas de movilidad.

Teniendo en cuenta la ausencia de argumentos en la demanda en cuanto a la petición de la medida, solicita que sea denegada por el Tribunal por no haber sido demostrado que la expedición del acto que dispuso la expropiación por vía administrativa hubiese infringido preceptos constitucionales o legales.

Realizado el recuento de las posturas de las partes en relación con la petición de la medida de suspensión provisional, el trámite procesal impartido a la misma de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no observa el Despacho causa de nulidad que invalide hasta el momento lo actuado, por consiguiente procede a pronunciarse sobre la medida cautelar previas las siguientes

2. CONSIDERACIONES

2.1. **Medidas cautelares.** La Ley 1437 de 2011, también conocida como Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entró a regir el día 2 de julio de 2012 según el artículo 308 *ibídem*, aplicándose para todos los procedimientos y actuaciones administrativas iniciadas a partir de tal fecha.

El Título IV, Capítulo XI versa sobre las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, previendo el artículo 229 que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada; solicitud a la cual, si es del caso, accederá el juez o magistrado por medio de providencia motivada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; sin que tal decisión signifique un prejuzgamiento.

Se ha sostenido[7] que en la comisión de reforma se hizo un sondeo de las decisiones adoptada en vigencia del Decreto 01 de 1984 concluyendo que la función de la jurisdicción contencioso de administrativa había sido reparadora de los daños causados con la actividad de la Administración, pero carecía de potestades preventivas, y si bien la figura de la suspensión provisional existía, se

[7] Arboleda Perdomo, José E. "*Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo",* 2ª Edición 2012, Ed. Legis. Colombia.

caracterizaba por ser una medida cautelar tímida, siendo menester regular nuevos poderes para el juez:

> *"Las medidas cautelares reguladas en el capítulo XI del nuevo ordenamiento buscan responder a estas inquietudes, aumentando las facultades de acción del juez contencioso administrativo con miras a controlar de manera más eficiente el actuar de la Administración, con la esperanza de que los requisitos y límites de los que se rodearon, tendientes a evitar desafueros, no se interpreten de manera que las tornen inoperantes."*[8]

Ahora bien, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 indica que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión; bajo el supuesto de que guarden relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Sobre la clasificación y fines de cada una de las medidas a adoptar en el proceso, se afirma:

> ***"-Medidas preventivas**. Las medidas cautelares preventivas buscan evitar que se produzca o aumente el daño causado por la Administración. Cuando éste es consecuencia de un acto administrativo, la suspensión de os efectos es la medida preventiva por antonomasia. (…)*
>
> ***-Medidas conservativas**. Las medidas conservativas buscan mantener el statu quo previo a la decisión administrativa o a la acción u omisión de la Administración, para evitar que se vuelva irreversible la situación, o que no sea posible volver las cosas al estado anterior y por tanto lo único viable sea la indemnización de perjuicios.*
>
> ***-Medidas anticipativas**. Quizás esta es la mayor novedad, pues este tipo de medidas cautelares le permiten al juez anticipar el derecho pedido como pretensión principal, en forma cautelar antes de la sentencia de fondo. Es claro que esa anticipación no puede de ser de tal naturaleza que la situación en la que quede el demandante se convierta en irreversible en caso de perder el proceso.*
>
> ***-Medidas de suspensión**. Se trata de la suspensión de los actos administrativos, que como se expuso es fundamentalmente preventiva. Sin embargo, el numeral 2 [Art. 230 L. 1437 de 2011] permite suspender todo tipo de procedimiento o actuación administrativa, debiendo el juez, además, ordenar corregir los defectos de que adolezca la actuación para que pueda continuar."*[9] *(Negrillas por fuera del texto)*

En la posibilidad de las medidas el juez o magistrado puede decretar una o varias entre las cuales el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, enuncia:

> **1.** Ordenar que se mantenga una situación o se restablezca, cuando fuese posible.

[8] *Ibídem*, Pág. 353.
[9] *Ibídem,* Pág 357

2. Suspender un procedimiento administrativo, siempre y cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción.

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

4. Ordenar a la autoridad a adoptar una decisión, a realizar o demoler una obra a fin de prevenir un perjuicio.

5. Imponer a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

2.1.2 Medida cautelar de suspensión provisional.

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo establece los requisitos para decretar las medidas cautelares, y respecto a la medida de suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, la normativa prevé que procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda si aquélla puede inferirse del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores alegadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

El doctrinante Juan Ángel Palacio Hincapié[10] define la suspensión provisional como el mecanismo a través del cual se solicita al juez administrativo la suspensión de la aplicación de un acto administrativo hasta tanto resuelva de fondo la controversia que se le plantea sobre su legalidad. Rescata el hecho de que la medida tiene consagración constitucional en el artículo 238 Superior, facultando para adoptarla a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y sobre su regulación en la Ley 1437 de 2011, refiere:

> *"La suspensión provisional es una medida cautelar que en el CPACA fue innovada en su redacción para facultar su procedencia. En el C.C.A anterior la suspensión provisional requería de un trámite previo, sumario y formalista. Se caracterizaba porque el juez para decretarla no podía acudir a silogismos y análisis profundos para llegar a la conclusión de que un acto infringe una norma superior. En la nueva redacción, por el contario (sic), el juez puede y debe hacer los estudios necesarios, si es el caso, para llegar a la conclusión de suspender. (…) Eso significa que el juez debe hacer la valoración probatoria que le permita llegar a la deducción de la contradicción de las normas, salvo que tal contradicción de las normas se aprecie directamente de la confrontación del texto del acto con la norma superior invocada."*

[10] Hincapié Palacio, Juan Ángel. *"Derecho Procesal Administrativo"*, Octava Edición 2013, Ed. Librería Jurídica Sánchez.

2.2 Caso concreto

Sea lo primero advertir que el pronunciamiento y análisis que pasa a hacerse se refiere al acto de carácter particular contenido en la Resolución GG 145 de 2012 expedida por la Empresa de Desarrollo Urbano; no frente al acto general –Resolución Nº 120 de 2010 de la Dirección de Planeación Municipal de Medellín – como quiera que esto fue uno de los motivos de inadmisión de la demanda, subsanados y en este proceso ya no se discute la legalidad de este último acto jurídico, en consecuencia, si la demanda no se dirige frente a éste la medida cautelar en tanto subsidiaria a las pretensiones carece de sentido.

Hecha la anterior precisión, se tiene entonces que el suscrito debe determinar si la Resolución GG 145 de 2012 ya referida desconoce los artículos 313 numeral 2º, 82, 58, 63 y 29 de la Constitución Política, el Acuerdo 46 de 2006 –POT, el artículo 17 del Acuerdo 058 de 2008 y el canon 60 de la Ley 388 de 1997.

Respecto a las normas constitucionales que se invocan como vulneradas, resumidamente versan sobre la competencia de los concejos para adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y obras públicas, se refieren a la competencia de los alcaldes para presentar ante las corporaciones edilicias los planes y programas de desarrollo y presupuesto municipal; por su parte, el artículo 29 Superior consagra la garantía del debido proceso a las actuaciones judiciales y administrativas, también está la disposición que protege la propiedad privada de los particulares y prevé que la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social en caso de generar conflicto entre intereses privados y públicos, dará prevalencia a estos últimos y dispone la expropiación vía administrativa por motivos de utilidad pública. El artículo 63 Superior señala que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables; y en el 82 se le asigna la obligación al Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público.

De otro lado, obra en copia auténtica la Resolución GG-145 del 29 de marzo de 2012 "*por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de tres franjas terreno"*, la cual en su parte motiva hace saber que cuando la aplicación de una ley expedida por motivos de interés social entre en conflicto con intereses privados, estos cederán al interés público, agrega que la ordenación del urbanismo es competencia de la autoridad pública así como la ordenación del espacio territorial, cita el procedimiento de la Ley 388 de 1997 para la expropiación administrativa; seguidamente señala que el Concejo Municipal de Medellín ajustó

plan de ordenamiento territorial facultando al Departamento Administrativo de Planeación Municipal para que declarará las condiciones de urgencia y empleara el mecanismo de expropiación administrativa, dependencia que en el año 2010 declaró la situación de urgencia para adquirir inmuebles con destino a la construcción de paso a desnivel de la Transversal Inferior con la Loma de Los Balsos.

Explica el acto que la Calle 12 Sur es clasificada como vía arteria menor con proyecto de amplificación, que en el 2009 por medio de resolución se decretaron obras para financiarse con la contribución de valorización incluyéndose la de la Loma de Los Balsos; pasa a indicarse en relación con el caso concreto que se formuló oferta de compra sobre tres franjas de terreno propiedad de la Urbanización Portofino sin que fuera posible adelantar el proceso de enajenación voluntaria por vencimiento de la oferta de compra. Se describen las tres franjas de terreno y finalmente se resuelve ordenar la expropiación por vía administrativa sobre esas tres franjas de terrenos con un valor total de la indemnización conforme a avalúo comercial por la suma de $75.000.000,oo; y este lote sería destinado para la ejecución del proyecto de utilidad pública para la construcción de paso a desnivel de la Transversal Inferior con la Loma de Los Balsos.

De la lectura de la parte motiva del acto particular demandado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento especial de expropiación por vía administrativa, esta Magistratura no encuentra la infracción de disposiciones superiores, máxime cuando en principio el mismo acto se apoya en ellas, y mantiene una coherencia cronológica y argumentativa en cuanto a las razones de la decisión, también someramente se aprecia que se efectuó de forma previa oferta de compra y que el valor por concepto de indemnización dado a la Urbanización Portofino obedece al valor comercial por el área del lote. Cotejo normativo que no permite percibir desconocimiento de normas, por lo que la medida cautelar de suspensión provisional será denegada, téngase en cuenta que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una excepción a la presunción de legalidad de los mismos, debiendo entonces advertirse la violación con las normas superiores invocadas de tal manera que la contradicción se pueda percibir mediante una sencilla comparación, lo que no ocurre en el *sub lite*.

Por el momento, es menester efectuar un amplio análisis en torno a las normas que se invocan como trasgredidas y del material probatorio que se aporte al proceso, no solo del allegado por la parte demandante, sino del que en su

momento aduzca la entidad demandada, además de las pruebas que de oficio considere el Tribunal necesarias para la verificación y certeza de los hechos; labor que sólo pude lograrse en una etapa procesal posterior y hacen improcedente la adopción de una medida.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA,**

RESUELVE

PRIMERO: NIÉGASE la solicitud **MEDIDA CAUTELAR** de suspensión provisional efectuada en la demanda, frente a los efectos de la Resolución GG -145 del 29 de maro de 2012 expedida por la Empresa de Desarrollo Urbano, por las razones anteriormente esbozadas.

SEGUNDO: En firme esta providencia, continúese con el trámite correspondiente.

TERCERO: ABSTENERSE DE RECONOCER PERSONERÍA al Doctor FABIO ALEJANDRO MORALES portador de la T.P Nº 190.032 del C.S.J para representar a la Empresa de Desarrollo Urbano hasta tanto no acredite la calidad de Gerente General de la persona que otorgó el mandato.

CUARTO: RECONOCER PERSONERÍA al Doctor LUIS JAVIER ÁLVAREZ FRANCO con T.P Nº 139.683 del C.S.J para representar al Fondo de Valorización del Municipio de Medellín en las condiciones señaladas a folio 156.

QUINTO. RECONOCER PERSONERÍA a la Doctora CLAUDIA HELENA VÉLEZ portadora de la .T.P Nº 83.843 del C.S.J en calidad de apoderada judicial del Municipio de Medellín, en los términos del mandato visible a folio 158.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ÁLVARO CRUZ RIAÑO
MAGISTRADO

3