

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE	GRUPO BIOS S.A.S.
DEMANDADO	MUNICIPIO DE ENVIGADO-ANTIOQUIA, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CURADOR URBANO SEGUNDO DE ENVIGADO
RADICADO	05001 23 33 000 2021 01630 00
INTERLOCUTORIO	268
ASUNTO	ADMITE DEMANDA Y DECIDE MEDIDA CAUTELAR

La Sociedad **GRUPO BIOS S.A.S.** actuando a través de apoderado judicial debidamente constituido, instauro demanda en ejercicio del medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, contra el **MUNICIPIO DE ENVIGADO-ANTIOQUIA, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CURADOR URBANO SEGUNDO DE ENVIGADO**, en la presente acción popular se solicita:

“RESPECTO AL DERECHO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

Que se declare que el Municipio está violando el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Que, en consecuencia, se proteja el derecho colectivo a la moralidad administrativa ordenando al Municipio lo siguiente:

Que revoque el Decreto 600 del 2019, por medio del cual se adopta una modificación al Acuerdo 10 de 2011 y que sea nuevamente expedido de conformidad con la normatividad vigente.

Subsidiariamente, que suspenda los efectos del Decreto 600 de 2019 por medio del cual se adopta una modificación al Acuerdo 10 de 2011

hasta que se resuelvan las acciones de nulidad instauradas contra el mismo en los procesos identificados con radicado 05001333302820210010300 y 05001333302420210025600 de los Juzgados Administrativos de Medellín.

Que revoque el Decreto 151 de 2021 por medio del cual se adopta la modificación al Plan Parcial Praco Didacol expedido mediante decreto 382 del 2018.

Subsidiariamente que suspenda los efectos del Decreto 151 de 2021 por medio del cual se adopta la modificación al Plan Parcial Praco Didacol expedido mediante decreto 382 del 2018 hasta que se resuelva la acción de nulidad instaurada contra el mismo en el proceso identificado con radicado 05001333301520210025700 de los Juzgados Administrativos de Medellín.

RESPECTO AL DERECHO A LA REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES

Que se declare que el Municipio está violando el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Que en consecuencia, se proteja el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de la vida de los habitantes, ordenando al Municipio lo siguiente:

Que revoque el Decreto 600 del 2019, por medio del cual se adopta una modificación al Acuerdo 10 de 2011 y que sea nuevamente expedido de conformidad con la normatividad vigente.

Subsidiariamente, que suspenda los efectos del Decreto 600 de 2019 por medio del cual se adopta una modificación al Acuerdo 10 de 2011 hasta que se resuelvan las acciones de nulidad instauradas contra el mismo en los procesos identificados con radicado 05001333302820210010300 y 05001333302420210025600 de los Juzgados Administrativos de Medellín.

Que revoque el Decreto 151 de 2021 por medio del cual se adopta la modificación al Plan Parcial Praco Didacol expedido mediante decreto 382 del 2018.

Subsidiariamente que suspenda los efectos del Decreto 151 de 2021 por medio del cual se adopta la modificación al Plan Parcial Praco Didacol expedido mediante decreto 382 del 2018 hasta que se resuelva la acción de nulidad instaurada contra el mismo en el proceso

identificado con radicado 05001333301520210025700 de los Juzgados Administrativos de Medellín.

Que se declare que el Curador está violando el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de la vida de los habitantes.

Que, en consecuencia, se proteja el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de la vida de los habitantes ordenando al Curador lo siguiente:

Que se abstenga de otorgar licencia de construcción, en cualquiera de sus modalidades sobre los lotes de terreno que conforman el Plan Parcial Praco Didacol, hasta tanto no se resuelva la presente acción popular.

DERECHO AL GOCE DE UN MEDIO AMBIENTE SANO

Que se declare que el Municipio está violando el derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

Que, en consecuencia, se proteja el derecho colectivo al goce de un ambiente sano ordenando al Municipio lo siguiente:

Que revoque el Decreto 151 de 2021 por medio del cual se adopta la modificación al Plan Parcial Praco Didacol expedido mediante decreto 382 del 2018.

Subsidiariamente que suspenda los efectos del Decreto 151 de 2021 por medio del cual se adopta la modificación al Plan Parcial Praco Didacol expedido mediante decreto 382 del 2018 hasta que se resuelva la acción de nulidad instaurada contra el mismo en el proceso identificado con radicado 05001333301520210025700 de los Juzgados Administrativos de Medellín.

Que se declare que el Curador está violando el derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

Que, en consecuencia, se proteja el derecho colectivo al goce de un ambiente sano ordenando al Curador lo siguiente:

Que se abstenga de otorgar licencia de construcción, en cualquiera de sus modalidades sobre los lotes de terreno que conforman el Plan Parcial Praco Didacol, hasta tanto no se resuelva la presente acción popular.

DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Que se declare que la Superintendencia de Industria y Comercio está violando los derechos colectivos de los consumidores y usuarios.

Que, en consecuencia, se proteja el derecho colectivo a la moralidad administrativa ordenando a la Superintendencia de Industria y Comercio lo siguiente:

Que practique las visitas de inspección, y ponga en práctica cualquier otro medio permitido por la Ley, con el fin de verificar los hechos y circunstancias de las infracciones expresadas en la presente Acción Popular.

Que ordene a Terrazas del Río el cese de la publicidad engañosa por información insuficiente y en consecuencia se ordene a Terrazas del Río la difusión correctiva en las mismas o similares condiciones de la difusión original.

Subsidiariamente a las dos órdenes precedentes, que inicie los procesos sancionatorios a los que haya lugar en contra de Terrazas del Río publicidad engañosa por información insuficiente en los términos de la Ley 1480 de 2011”.

CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y Competencia en acciones populares.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas como lo dispone el artículo 15 de la Ley 472 de 1998.

Conforme a la misma ley, en razón de la competencia territorial, conocerá la demanda el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular, según lo establece el artículo 16 de la Ley 472 de 1998.

El artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin la modificación de la ley 2080 de 2021 que aún no entra en vigencia respecto a las competencias, en relación con la competencia funcional dispone:

“Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

*16. De los 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. (...)*"

Bajo esas premisas normativas, teniendo en cuenta que la presente acción se invocó contra el MUNICIPIO DE ENVIGADO-ANTIOQUIA, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CURADOR URBANO SEGUNDO DE ENVIGADO, como uno de los demandados es entidad del orden nacional, este Tribunal es competente para conocer el presente medio de control.

2. Requisitos para la admisión.

Requisito de procedibilidad

De acuerdo con el inciso tercero del artículo 144 de la ley 1437 de 2011, se requiere que la parte accionante antes de presentar la demanda haya solicitado a la autoridad administrativa que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado y que, si transcurridos 15 días sin que la autoridad atienda la reclamación o se niega a ello, pueda acudir ante el juez. No obstante, de forma excepcional, se puede prescindir de dicho requisito si existe un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de esos derechos, lo cual debe sustentarse en la demanda.

Descendiendo al caso en concreto, se observa que en el expediente electrónico obran las peticiones elevadas el 22 de julio de 2021 a las entidades demandadas, las cuales, exponen las circunstancias fácticas indicadas en el libelo y solicitando la protección, ante la vulneración de los derechos colectivos invocados en esta acción derecho a la moralidad administrativa, derecho a la realización de construcciones respetando las disposiciones jurídicas, derecho al goce de un ambiente sano y el derecho de los consumidores, así como también obra la respuesta del Municipio de Envigado y del Curador Urbano Segundo de Envigado.

El Despacho encuentra que la demanda reúne los requisitos y formalidades contenidos el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, toda vez que se indica el derecho vulnerado, se relatan los hechos, acciones y omisiones que sustentan la acción, se enuncian las

pretensiones, se indican las autoridades y entidades responsables de la amenaza o agravio, las pruebas que se pretenden hacer valer, y la dirección para notificación de las entidades demandadas.

Se advierte que la parte demandante envió a las entidades accionadas mediante correo electrónico escrito de la demanda y sus anexos tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 35 de la Ley 2080 del 2021.

En consecuencia, como la demanda cumple los requisitos previstos en los artículos 18 de la Ley 472 de 1998, 144 y 161 numeral 4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se impone la admisión de la presente acción.

3. Competencia, requisitos y decreto de medidas cautelares.

Respecto a la competencia para resolver la medida cautelar se hace constar que conforme al literal h) del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, el auto que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar en primera instancia es de ponente.

De otra parte, en cuanto a las medidas cautelares en sí, se resalta que son un mecanismo procesal que tiene por finalidad brindar protección anticipada del derecho invocado por el actor cuando el juez encuentre que existe apariencia de buen derecho, esto es, que sus razones para demandar cuentan con bases sólidas en el marco normativo y fáctico del caso y el transcurso del juicio implique un detrimento de ese derecho que deba ser prevenido y conjurado para que el fallo estimatorio no sea ineficaz.

Respecto al contenido y alcance de las medidas cautelares dispone el artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que éstas pueden ser preventivas, conservativas y anticipativas o de suspensión y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones.

En armonía con la importancia que la Constitución ha otorgado a los derechos colectivos susceptibles de amparo por vía de acción popular, de conformidad con la encomienda de protección efectuada por el artículo 89 constitucional, la ley 472

confirió especial relevancia a la protección anticipada o cautelar en esta materia. Así, en orden a reforzar la garantía jurisdiccional de estos derechos, el legislador definió un robusto sistema de salvaguarda previa, que busca dotar al juez de los poderes suficientes para asegurar una mayor y más eficaz tutela judicial efectiva. El Consejo de Estado¹ manifestó respecto a las medidas cautelares en las acciones populares:

“Acorde con la finalidad protectora de los derechos e intereses colectivos de la Ley 472 de 1998, las medidas previas buscan hacer efectiva dicha protección, cuando de esperarse a la culminación del proceso, las medidas que se adopten en el fallo podrían resultar ineficaces, es decir, buscan conjurar de manera previa al fallo, un peligro o vulneración que se está presentando o que se percibe como de inminente ocurrencia y que no da tiempo a esperar por un fallo definitivo.

Entonces, el objetivo pretendido con las medidas previas, es el de evitar que el daño se concrete o que, de estarse produciendo, no se prolongue por un término mayor”.

La facultad de adoptar estas medidas se encuentra regulada tanto en el inciso 3º del artículo 17, como en los artículos 25 y 26 de la ley 472 de 1998. En la primera de estas disposiciones, en aras de garantizar la efectividad de los derechos colectivos (artículo 2º de la Constitución) y como desarrollo del principio de prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución) se reconoce al juez de acción popular “la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos”. El núcleo de esta regulación se encuentra en los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998.”

Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Estado² ha señalado que el decreto de una medida previa en un juicio de acción popular está sujeto a los siguientes presupuestos de procedencia:

“a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó;

¹Providencia del diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00611-01(AP)

² Ibidem

b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y

c) Que, para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido”.

En el presente proceso se invocó como medida previa:

“PRIMERA PRINCIPAL: Que ordene al Municipio de Envigado y al Curador Urbano Segundo del Municipio de Envigado suspender el trámite o desarrollo de planes parciales, licencias de construcción, u otros instrumentos de gestión urbanística que se adelanten con fundamento en el Decreto 600 de 2019.

PRIMERA SUBSIDIARIA: Que ordene al Municipio de Envigado y al Curador Urbano Segundo del Municipio de Envigado suspender el trámite o desarrollo de planes parciales, licencias de construcción, u otros instrumentos de gestión urbanística que se adelanten con fundamento en el Decreto 600 de 2019, cuyo fundamento en este Decreto no esté asociado a modificaciones introducidas por circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que hayan justificado la revisión del Plan de Ordenamiento por una de las siguientes razones:

“a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;

b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.”

SEGUNDA SUBSIDIARIA: Que ordene al Municipio de Envigado y al Curador Urbano Segundo del Municipio de Envigado suspender el trámite y otorgamiento de licencias de construcción, u otros instrumentos de gestión urbanística que se adelanten con fundamento en el Decreto 151 de 2021.

SEGUNDA PRINCIPAL: Que ordene al Municipio de Envigado publicar, en no menos de tres (3) medios de comunicación de amplia difusión, una nota que de cuenta de la existencia del presente medio control de protección de derechos e intereses colectivos, los datos del proceso y la indicación del posible efecto que el resultado del presente proceso pudiere tener en relación con los planes parciales, licencias de construcción, u otros instrumentos de gestión urbanística que se

adelanten con fundamento en los decretos 600 de 2019 y 151 de 2021. Esta medida tiene por objeto cumplir el principio de publicidad respecto de los potenciales afectados, directos e indirectos, en cada uno de estos procedimientos y trámites.

TERCERA PRINCIPAL: Que se ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio para que, en el marco de sus competencias, requiera a quienes desarrollan el proyecto Terrazas del Rio para que informe a cada una de las personas con quien haya celebrado contratos para la adquisición de unidades inmobiliarias en el proyecto y con quien en el futuro celebre contratos para la adquisición de unidades inmobiliarias en el proyecto, sobre:

- (i) la existencia de la presente acción popular,
- (ii) que el proyecto Terrazas del Rio es colindante con una planta de producción de concentrado para animales,
- (iii) que la planta de producción de concentrado genera olores que, aun dentro de los parámetros permitidos, pueden resultar incómodos para los vecinos,
- (iv) que la planta de producción de concentrado genera sonidos que, aun dentro de los parámetros permitidos, pueden resultar incómodos para los vecinos,
- (v) que la planta de producción de concentrado genera vibraciones que, aun dentro de los parámetros permitidos, pueden resultar incómodos para los vecinos; y
- (vi) que la planta de producción de concentrado requiere para su operación del cargue y descargue de vehículos pesados”.

Como hechos se refiere en el escrito de la acción popular:

Refiere el apoderado de la parte accionante que mediante el Acuerdo 10 de 2011 se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial-POT- para el Municipio de Envigado en la vigencia 2011 - 2023.

Que el 29 de agosto de 2019, durante el último semestre del periodo constitucional del alcalde de Envigado, se radicó ante el Concejo Municipal de este municipio un proyecto de acuerdo que buscaba la modificación del POT.

Señala que con el proyecto de acuerdo que se presentó el 29 de agosto de 2019 se pretendían realizar unas modificaciones excepcionales del POT. No obstante, no se argumentaron o aportaron las razones o estudios técnicos que demuestran las

causales que permiten realizar modificaciones excepcionales, a saber, la constatación de circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o de caso fortuito en pro de la aprobación. Manifestó que durante el trámite del proyecto de modificación al POT no se realizó un Cabildo Abierto.

Informa que el 19 de diciembre de 2019 el alcalde de Envigado expidió el Decreto 600 *"por medio del cual se aprueba la modificación excepcional de norma urbanística al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Envigado acuerdo Municipal 010 de 2011 y se dictan otras disposiciones"*.

Refiere que el texto del Decreto 600 es sustancialmente diferente al texto del Proyecto.

Cuenta que actualmente se encuentran en curso demandas de nulidad en contra del Decreto 600 de 2019 en los Juzgados Administrativos de Medellín. Las mismas se identifican con los radicados 05001333302820210010300 y 05001333302420210025600.

El día 22 de mayo de 2018 se expidió el Decreto 382 de 2018 *"por medio del cual se adopta el Plan Parcial Didacol con tratamiento de Redesarrollo, polígono RED_01 en suelo urbano"*. El artículo 25 del Plan Parcial estableció como usos principales del suelo el comercial, institucional y servicios, de acuerdo con lo que permitía el Acuerdo 10, y que, en caso de revisiones o ajustes al POT que permitan usos distintos del suelo, estos podrán integrarse según lo establecido en su artículo 47.

El artículo 47 del Plan Parcial establece en primer lugar que este tiene una vigencia de 16 años para ser desarrollado. En segundo lugar, el artículo 47 del Plan Parcial establece que los ajustes y las modificaciones al mismo se deben hacer siguiendo los mismos procedimientos e instancias que se han tenido en cuenta para su formulación y adopción. Adicionalmente, el artículo 47 del Plan Parcial indica que en caso de que se hagan modificaciones al POT que impliquen variaciones adicionales al uso del suelo, los propietarios del Plan Parcial deberán acogerse a la nueva reglamentación, esto es, lo que la modificación al POT o el nuevo POT determine para una modificación o ajuste a un plan parcial.

Manifiesta que el Decreto 600 hizo un cambio en el uso del suelo del polígono RED_01, donde se desarrolla el Plan Parcial. Esta

modificación permitió el uso residencial en este polígono. No obstante, el Decreto 600 también incluyó variaciones a elementos adicionales al uso del suelo.

El 28 de abril de 2021 el Alcalde de Envigado expidió el Decreto 151 de 2021 *“por el cual se modificaba el Plan Parcial Didacol de Redesarrollo, parte del polígono RED_01 del suelo urbano del Municipio de Envigado, adoptado mediante Decreto Municipal No. 382 de 2018 y se dictan otras disposiciones”*.

El Decreto 151 no se acogió a normatividad prevista en el Decreto 600, no obstante ser esta una revisión o modificación del POT, que implicó variaciones adicionales al uso y adoptar una nueva reglamentación, para la modificación o ajuste de un plan parcial.

Respecto del proyecto Terrazas del Río argumenta que es un desarrollo inmobiliario, entre otras, para la construcción de viviendas, que se desarrolla con fundamento en el Plan Parcial modificado, esto es, el Decreto 151 de 2021. El proyecto Terrazas del Río ha sido anunciado resaltando como uno de sus múltiples atractivos, la ubicación privilegiada con la que cuenta. Como parte de esa campaña publicitaria se han destacado varios lugares de referencia, unos más cerca que otros, para que las personas pueden conocer la ubicación del proyecto y las ventajas de la misma. Dentro de esa lista de lugares no se hace mención directa a la planta de Contegral, que es el vecino inmediato de Terrazas del Río; y Contegral es una empresa productora de alimento balanceado para animales. Por la actividad industrial que desarrolla Contegral, aun cumpliendo con todas las normas sanitarias, de ruido y demás, se producen algunos olores, vibraciones y sonidos, que deberían conocer quienes eventualmente residan en esta zona.

Refiere que el proyecto Terrazas del Río cuenta con una licencia de construcción en modalidad de demolición total y cerramiento expedida por el Curador, contenida en la Resolución 05266-2-21-0310 del 16 de junio de 2021.

Relata que por medio de comunicación con radicado 05266-2-21-0976, el Curador realiza citación a los vecinos de los inmuebles ubicados en la Cr 50 Cl 29 sur 140 (donde se desarrolla Terrazas del Río) en consideración a que la sociedad Arquitectura y Concreto S.A.S. mediante radicado 05266-2-21-0976 del jueves 12 de agosto de 2021, inició solicitud de Licencia de urbanización en

modalidad de desarrollo, licencia de construcción en modalidad de obra nueva, con uso de residencial, comercial, intensidad mixta.

Advierte que actualmente Terrazas del Rio se encuentra en la etapa pre operativa, correspondiente al cumplimiento de condiciones de giro, para el inicio de la construcción, esto se evidencia en las gestiones para la obtención de permisos y licencias, así como el proceso de venta que se adelanta en la sala de ventas del proyecto. Terrazas del Rio consta de 6 torres, de las cuales 3 se encuentran comercializadas y actualmente está en venta la torre 4.

Material probatorio aportado:

1. Cuadro comparativo de cambios introducidos por el Alcalde Municipal al proyecto de acuerdo discutido por el Concejo Municipal y que terminó por convertirse en el Decreto 600.
2. Reclamación previa enviada el Curador Segundo de Envigado.
3. Reclamación previa enviada al Municipio de Envigado.
4. Reclamación previa enviada a la Superintendencia de Industria y Comercio.
5. Constancia de radicación de la reclamación previa enviada el Curador Segundo de Envigado.
6. Constancia de radicación de la reclamación previa enviada al Municipio de Envigado.
7. Constancia de radicación de la reclamación previa enviada a la Superintendencia de Industria y Comercio.
8. Respuesta a la reclamación previa por parte de la Curaduría Segunda de Envigado.
9. Respuesta a la reclamación previa por parte del Municipio de Envigado.
10. Acuerdo 10 de 2011, por medio del cual se expide el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Envigado.

11. Decreto 600 del 2019, por medio del cual se modificó el Acuerdo 10 de 2011.

12. Decreto 151 del 2021.

13. Proyecto de acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Envigado.

14. Decreto 382 de 2018.

15. Resolución 5059 del 2021.

16. Documento con objeciones a la modificación plan parcial por Contegral.

17. Ficha comercial terrazas del río.

De conformidad con lo expuesto en la petición de la medida cautelar es preciso indicar:

En relación con el Decreto 600 de 2019, el apoderado de la parte accionante argumenta que la propuesta de modificación al Plan de Ordenamiento Territorial se presentó el 29 de agosto de 2019, por el alcalde de Envigado al Concejo, esto es, en el último semestre de su periodo constitucional, sin competencia temporal para solicitar una modificación del Plan de Ordenamiento Territorial.

El artículo 8 del Decreto 4002 de 2004 y el artículo 2.2.2.1.2.6.4. del Decreto 1077 de 2015 establecen que, el alcalde podrá adoptar por decreto, una modificación al Plan de Ordenamiento Territorial, cuando transcurridos 90 días desde la presentación del proyecto de modificación y este no haya sido resuelto por el Concejo Municipal.

“Artículo 8°. Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el alcalde podrá adoptarla por decreto.”

“Artículo 2.2.2.1.2.6.4 Adopción por decreto. Transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos al Concejo Municipal o Distrital sin que este la adopte, el alcalde podrá adoptarlo por decreto.”

En la demanda se expresa que la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial se radicó ante el Concejo Municipal el 29 de agosto de 2019 y que los 90 días, a los que se refieren las disposiciones transcritas, corrían hasta el 10 de enero de 2020, fecha límite hasta la cual el Concejo Municipal tenía la competencia para adoptar el acuerdo municipal o para pronunciarse sobre los aspectos técnicos, que debían complementarse o aclararse en pro de la aprobación. Se refiere en la solicitud de medida cautelar que el Decreto 600 de 2019 se expidió por el Alcalde de Envigado pasados 77 días de la radicación del proyecto de modificación en el Concejo de Envigado, por lo cual, el Alcalde no tenía competencia temporal para proferir el Decreto 600 de 2019.

Frente a la oportunidad para solicitar la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, los artículos 5 del Decreto 4002 de 2004 y 2.2.2.1.2.3.3. del Decreto 1077 de 2015, en concordancia con el numeral 5 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997, las revisiones a los planes de ordenamiento territorial solo podrán hacerse, por iniciativa del alcalde, al inicio del periodo constitucional, esto es, en su primer año de gobierno.

“Artículo 5°. Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del periodo constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.

Parágrafo. Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:

a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;

b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las

originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente”.

Y el artículo 2.2.2.1.2.3.3. del Decreto 1077 de 2015 establece:

“Artículo 2.2.2.1.2.3.3. Revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los planes de ordenamiento territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 120 del Decreto 2106 de 2019, y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en los resultados de seguimiento y evaluación de los objetivos y metas del respectivo Plan.

Parágrafo. De manera excepcional el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos cuando se justifique en:

1. La declaratoria de desastre o calamidad pública de que trata el capítulo VI de la Ley 1523 de 2012, que se desencadenen de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales.

2. Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgos que justifiquen: la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y/o el establecimiento de otras condiciones de restricción que se requieran diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente”.

Los artículos 11 y 28 de la Ley 388 de 1997 establecen los componentes que deben ser considerados por los planes de ordenamiento territorial:

“ARTICULO 11. COMPONENTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.

2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.

3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

ARTICULO 28. VIGENCIA Y REVISION DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión, en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como el correspondiente a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

2. Los contenidos de los componentes urbanos y rurales de mediano plazo tendrán una vigencia correspondiente al término de dos periodos constitucionales de las administraciones municipales.

3. Los contenidos urbanos y rurales de corto plazo y los programas de ejecución regirán durante un período constitucional completo de la administración municipal y distrital completo, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluarán por los respectivos alcaldes los avances o retrocesos, y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos."

Ahora, las normas que prevén la revisión por iniciativa del alcalde establecen que sólo es posible al inicio de su periodo constitucional, es decir, dentro del primer año de gobierno, y, además, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de los componentes del plan de ordenamiento territorial, artículo 5 Decreto 4002 de 2004:

"Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del periodo constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes".

La solicitud de la medida cautelar explica que, el Decreto 600 de 2019 modifica componentes de largo plazo, estructurales, generales del Plan de Ordenamiento Territorial, que según el Acuerdo Municipal 010 de 2011 (anterior al Decreto 600 de 2019), tenían vigencia hasta el año 2024, y que por lo tanto, el alcalde no tenía competencia para alterarlos, ni revisarlos en diciembre de 2019, cuando se expidió el Decreto 600 de 2019.

Expresa en la solicitud de la medida que, las revisiones al Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 4002 de 2004, solo se pueden hacer en el primer año del periodo constitucional, salvo que se den las razones excepcionales de interés público, o de caso fortuito o de fuerza mayor, que se indican en el parágrafo del mismo artículo.

Se indicó en la solicitud en conclusión que el alcalde de Envigado no tenía competencia material y temporal para la expedición del Decreto 600 de 2019.

Aunado a lo anterior, la parte accionante advierte que para la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial, que se hizo a través del Decreto 600 de 2019, no se celebró el cabildo abierto requerido.

Respecto al Decreto 151 de 2021, indica la parte actora que se expidió sin dar aplicación a las normas vigentes, y que por el contrario, hizo uso indiscriminado de normas del Acuerdo 10 de 2011 y del Decreto 600 de 2019, incurrió así en un error de derecho y vulnera la función social y ecológica de la propiedad.

La demanda afirma que, en la zona aledaña al Plan Parcial se ha desarrollado por más de 20 años, una actividad industrial, y desde el 2011 y con el Acuerdo 010 los industriales tenían una expectativa razonable de que se podía desarrollar su actividad económica, sin tener que enfrentarse al reto de convivir con viviendas en el mismo sector, dado que la presencia habitacional implica una dinámica distinta a la actividad industrial, al punto de tener intereses contrapuestos entre unos y otros, y se refiere que el Plan Parcial no puede adoptar un uso residencial de forma caprichosa, dado que el área se encuentra dentro de un macroproyecto y como tal, se debe reconocer el interés público por encima del particular y, con ello, ajustar el Plan Parcial a las finalidades que se tienen en el macro proyecto, para esta área, según determina la función social de la propiedad y que en virtud de lo anterior, la expedición del Decreto 151 de 2021 implica un cambio en las condiciones que tenían las personas, que desarrollan su actividad industrial en el sector, sin que se encuentre una justificación razonable para ello, esto es ir en contra de los actos propios de la administración, que transgrede la buena fe, y en contra del interés general.

Refiere que el Decreto 151 de 2021 modifica el Plan Parcial e incorpora el uso residencial sin considerar que se presentan elementos que hacen imposible asegurar la calidad de vida de las personas, dadas las condiciones industriales del sector. Y que en este caso hay un proyecto llamado Terrazas del Río que se desarrolla con fundamento en el Plan Parcial modificado, esto es, el Decreto 151 de 2021 y dicho proyecto inmobiliario ha sido anunciado resaltando como uno de sus múltiples atractivos la ubicación privilegiada con la que cuenta, a sabiendas que se encuentra en un sector industrial.

Manifiesta la solicitud de la medida, que la modificación al Plan Parcial, que se adopta por medio del Decreto 151 de 2021, incluye el uso del suelo para vivienda que riñe con los intereses que tiene el gremio industrial, que se ha asentado en la zona y por ende se crea una pugna entre las personas que residirán en el sector, quienes procurarán por un ambiente más tranquilo.

Así pues, que, realizando un análisis de lo manifestado por la parte demandante, más los documentos aportados, encuentra el despacho que lo anterior no es suficiente en este momento para tomar la decisión de decretar la medida cautelar solicitada y necesariamente se requiere la práctica de más pruebas, lo cual necesariamente implica que se efectúe un análisis de fondo sobre la normatividad que rige la situación de la parte accionante y las accionadas, y del examen de las pruebas pertinentes, deberá determinarse al estudiar la normatividad que rige este caso, si el Alcalde de Envigado tenía competencia o no para proferir el Decreto 600 de 2019, si podía presentar en el año 2019 modificaciones excepcionales al Plan de Ordenamiento Territorial, también deberá determinarse de acuerdo con lo que resulte probado si se llevo a cabo o no el cabildo abierto y deberá establecerse en caso de que no se haya llevado a cabo el cabildo abierto si su no realización vicia el procedimiento de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.

De conformidad con lo que resulte probado deberá establecerse si el Decreto 151 de 2021 se profirió sin consideración a la normatividad vigente y si sus disposiciones afectan el Plan Parcial en cuanto al uso de los suelos, que causa perjuicios a los proyectos inmobiliarios y a su vez a las industrias presentes en el sector.

Se tiene entonces que, la procedencia de la suspensión provisional, requiere necesariamente de la demostración de dos elementos: **i)** La violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice, y **ii)** Probarse al menos sumariamente la existencia del derecho que pretende restablecer, los cuales para el estado en que se encuentra el proceso no se acreditan por parte de la parte demandante, pues de las pruebas aportadas al mismo no se vislumbran motivos razonadamente fundados para decretar la medida provisional.

Ahora bien, en el presente asunto no se dan los presupuestos del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues las pruebas allegadas con la demanda no resultan suficientes para determinar si se vulneraron los derechos colectivos invocados y tampoco existe prueba de la existencia de un perjuicio irremediable. Se considera que se hace necesario el estudio de pruebas adicionales a las aportadas y adentrarse en todo el debate probatorio, para determinar si

efectivamente si se dio la vulneración en los términos deprecados en la solicitud de medida cautelar.

Por eso en este estado del proceso es prematuro acoger los planteamientos señalados por la parte demandante, dado que lo alegado, obedece al debate probatorio que se llevara a cabo en el transcurso del proceso.

Considera el Despacho que, con las pruebas hasta el momento allegadas, no puede en esta etapa procesal, con los límites que ella impone, concluirse la existencia o no de la transgresión de las normas invocadas y la vulneración de los derechos esbozados, pues un pronunciamiento e interpretación bajo el análisis de los elementos de juicio que obra hasta el momento podría provocar un prejuzgamiento.

En consecuencia, se amerita la continuación del trámite del proceso, para que del análisis en conjunto de todas las pruebas que se logren recaudar se determine la existencia de las causales alegadas como fundamento de las pretensiones de la demanda.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que en esta instancia del proceso no se encuentra procedente el decreto de la medida cautelar solicitada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de decisión Oral, Magistrada Ponente,

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos por la Sociedad **GRUPO BIOS S.A.S.** actuando a través de apoderado judicial debidamente constituido, instauró demanda en ejercicio del medio de control de **PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, contra el **MUNICIPIO DE ENVIGADO-ANTIOQUIA, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y CURADOR URBANO SEGUNDO DE ENVIGADO.**

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE el contenido del presente auto al representante legal del **MUNICIPIO DE ENVIGADO-ANTIOQUIA**, de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** y al **CURADOR URBANO SEGUNDO DE ENVIGADO** -, o a quien este hubiere delegado la facultad para recibir

notificaciones, al señor **PROCURADOR 143 JUDICIAL DELEGADO ANTE EL DESPACHO** y a la **AGENCIA DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO**, de conformidad con el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales (artículo 197 de la Ley 1437 de 2011). Para el efecto, el mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia de la providencia a notificar, de la demanda y de sus anexos.

TERCERO: A la parte demandante se le notificará esta providencia por estados, como lo establece el artículo 171, siguientes y concordantes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la forma indicada en el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: OTORGAR a los demandados el término de diez (10) días para que contesten y soliciten las pruebas que consideren pertinentes, según lo dispone el artículo 22 de la Ley 472 de 1998. plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, una vez transcurridos **DOS (2) DÍAS** hábiles siguientes al envío del mensaje de datos a la dirección electrónica.

QUINTO: De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, con el fin de informar a la comunidad sobre la admisión de la demanda por secretaria – Técnico en sistemas, se insertará la presente providencia en la página web de la Rama y el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia. Igualmente, se ordenará al alcalde del Municipio de Envigado, que inserte la presente providencia en la página web del Municipio de Envigado.

SEXTO: REMITIR a través del canal digital de la Defensoría del Pueblo copia de la demanda y del auto admisorio según lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, para lo cual se enviará el vínculo para acceder al expediente electrónico.

SEPTIMO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, que señala: *“Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Suministrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. Así mismo, darán cumplimiento al deber establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.”*, el Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia habilitó como mecanismos y herramientas para la radicación de memoriales en el Tribunal Administrativo de Antioquia el correo electrónico **recepcionmstadmant@cendoj.ramajudicial.gov.co**, correo al que deben remitirse todos los memoriales. Se advierte que el expediente digital reposará en SAMAI. Con la notificación por correo electrónico de este auto se enviará el vínculo para acceder al expediente digital.

OCTAVO: Se niega la medida cautelar solicitada, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NOVENO: Se reconoce personería al abogado **JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ** con Tarjeta Profesional No. 22.828 del Consejo Superior de la Judicatura, para representar los intereses de la parte accionante.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
MAGISTRADA

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://samairj.consejodeestado.gov.co>”