



"Al servicio de la Justicia y de la Paz Social"

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN
SALA TERCERA CIVIL DE DECISIÓN

Magistrado ponente
NATTAN NISIMBLAT MURILLO

Medellín, catorce (14) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

| | |
|-------------------|--|
| Proceso: | Acción de cumplimiento |
| Radicado: | 05088310300120230006402 |
| Parte demandante: | Rosa María Callejas Ossa |
| Parte demandada: | Municipio de Bello |
| Providencia | Sentencia Civil Nro. 2023-4T-09 |
| Tema: | Acción de cumplimiento: artículo 116 de la Ley 388 de 1997. Únicamente se verifica la existencia de un mandato concreto contenido en una ley o acto administrativo, el cual debe ser realizado por el ente demandado, y la inejecución de esa orden. Cuando esas tres condiciones se cumplen se disponen las acciones necesarias para su realización, sin que pueda el tribunal hacer disquisiciones sobre el contenido material de los actos o leyes que se delimitan en la demanda como desobedecidos para ajustarlos a algún entendimiento particular del demandante. |
| Decisión: | Confirma sentencia que deniega pretensiones |

ASUNTO POR RESOLVER

Decide el Tribunal la apelación formulada frente a la sentencia proferida el 3 de octubre de 2023 por el Juzgado 1 Civil del Circuito de Oralidad de Bello,¹ en la acción de cumplimiento instaurada por Rosa María Callejas Ossa contra el Municipio de Bello.

ANTECEDENTES

1. **La pretensión:** La demandante acudió ante la jurisdicción con el objeto de obtener que se declararan incumplidas la Resolución 2018-062 de 17 de abril de 2018 y la Orden de Policía 2018-211 de 2 de noviembre de 2018 y, como

1 Expediente digital disponible en: [05088-31-03-001-2023-00064-02](#), carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 26SentenciaAcciónCumplimientoFirmaElectrónica.pdf.

consecuencia de ello, que se ordenara al Municipio de Bello, por intermedio de su Inspección de Control Urbano, disponer la ejecución de los mandatos allí contenidos.²

2. Los hechos: Como sustento fáctico de las anteriores peticiones se precisó lo siguiente:³

2.1. Rosa María Callejas Ossa reside en una casa ubicada en el barrio Las Cabañitas de Bello, en la Calle 24 A Nro. 57 A – 95.

2.2. Mediante resoluciones C1I-701-2014- del 30 de septiembre de 2014, C1I-284-2015- del 25 de mayo de 2015 y C1I-752-2015- del 24 de octubre de 2015 de la Curaduría Urbana Primera de Bello, se aprobó a favor de Nereida Sanabria Barreneche la construcción de un edificio de 5 pisos en la Calle 24 Nro. 57 A – 106 de Bello, en la parte posterior del sitio de residencia de Callejas Ossa.

2.3. Según indica la accionante, conforme a las normas urbanísticas de Bello, ninguna construcción puede tener ventanas en sus partes trasera o lateral, salvo que haya consentimiento expreso del propietario adyacente.

2.4. El edificio construido en la Calle 24 Nro. 57 A – 106 fue realizado con cinco ventanas traseras, una por cada piso, todas ellas dando hacia la casa de Callejas Ossa.

2.5. Por lo anterior, se formuló queja ante el Municipio de Bello en el año 2015 y en contra de Sanabria Barreneche, con el objeto de lograr el ajuste del edificio a las normas urbanísticas y a la licencia de construcción.

2.6. El procedimiento administrativo reseñado finalizó mediante Resolución 2018-062 de 17 de abril de 2018, en la cual se declaró que Nereida Sanabria Barreneche había infringido las normas urbanísticas, por ende, se le impuso una multa y se le ordenó adecuar su predio a la licencia de construcción aprobada, «*so pena de*

2 Expediente digital, carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 04Demanda.pdf, folio 6.

3 Expediente digital, carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 04Demanda.pdf, folios 1 – 3.

ordenar la demolición al tenor de lo dispuesto en el artículo 3 de la ley (sic) 810 de 2003 [...]».

2.7. Como quiera que dentro del plazo ordenado (sesenta días, contados a partir de la ejecutoria de la resolución), Sanabria Barreneche no cumplió el mandato de adecuación, Rosa María Callejas Ossa pidió el cumplimiento de este.

2.8. En virtud de lo anterior, la Inspección de Control Urbano de Bello, mediante Orden de Policía 2018-211 de 2 de noviembre de 2018, impuso una nueva multa y requirió a Nereida Sanabria Barreneche para que realizara la adecuación de su construcción en el plazo de quince días.

2.9. Vencido el anterior plazo, no se ejecutó ninguno de los mandatos dados.

2.10. Por ello, el 2 de diciembre de 2019 se presentó requerimiento de cumplimiento de las órdenes impartidas, el cual recibió como respuesta que se haría una visita de seguimiento, de la cual no hubo noticia.

2.11. Pasada la emergencia socio-sanitaria por el virus COVID-19, durante el año 2020 estuvo suspendida la actuación administrativa.

2.12. Sin embargo, al ver que transcurría el tiempo y no obtenía respuesta, Callejas Ossa presentó acciones de tutela para obtener una respuesta de fondo a su solicitud de 2019.

2.13. Como consecuencia de dichas actuaciones se emitió el oficio 20212055537 de 28 de julio de 2021, en donde se informó a la accionante que se había remitido la multa a la oficina de ejecuciones fiscales del municipio, y se había compulsado copias contra Nereida Sanabria Barreneche por fraude a resolución judicial.

2.14. Rosa María Callejas Ossa estimó que las anteriores determinaciones de la Inspección de Control Urbano de Bello eran una forma *«de evadir sus propias funciones y mandatos constitucionales»*.

3. El trámite de la primera instancia: El juzgado de conocimiento, mediante auto de 5 de julio de 2023, admitió la demanda presentada.⁴

4. El Municipio de Bello fue notificado personalmente, en la forma prevista en el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022, el 31 de agosto de 2023, y dentro de los tres días siguientes repelió las pretensiones del libelo aduciendo como medios de defensa los que denominó «*IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO*», «*FALTA DE PRUEBA*», y «*BUENA FE*».⁵

5. La sentencia apelada: Luego de vencido el traslado para alegar que refiere el artículo 116 numeral 4 de la Ley 388 de 1997,⁶ el juzgado de primer grado mediante sentencia de 3 de octubre de 2023, denegó las pretensiones propuestas.⁷

6. Para llegar a la anterior conclusión, resumió las normas y jurisprudencia aplicable al asunto e indicó que, al revisar el contenido de la Resolución 2018-062 de 17 de abril de 2018 y la Orden de Policía 2018-211 de 2 de noviembre de 2018, ninguna de ellas contenía un mandato de ejecución a cargo de la administración municipal de Bello, «*con la connotación de imperativo e indiscutible*».

7. Según lo visto en esas decisiones, ambas contenían órdenes para ser ejecutadas por un particular: Nereida Sanabria Barreneche, la primera, realizar un pago por valor de \$1.374.611 a favor del municipio de Bello, y la segunda, adecuar su predio a la normatividad urbanística, retirando las ventanas instaladas en la parte trasera de la edificación.

8. Aunado a ello, se dijo que, como no se había solicitado la aplicación de lo reglado por el parágrafo 5 del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, tampoco podía estimarse que el ente demandado tuviera alguna orden pendiente de realizar.

9. La apelación: Se formuló por la accionante, quien sustentó su disenso en primera instancia, indicando que se había hecho una incorrecta subsunción jurídica del

4 Expediente digital, carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 07AdmiteDemanda.pdf.

5 Expediente digital, carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 09Pronunciamiento.pdf.

6 Expediente digital, carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 12TrasladoAlegatosAccionCumplimiento.pdf

7 Expediente digital, carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 26SentenciaAcciónCumplimientoFirmaElectrónica.pdf.

asunto, en tanto la norma aducida incumplida es la «*ley 810 de 2003 en concordancia con la ley 388 de 1997*» y no la Ley 1801 de 2016, como se expuso a lo largo de la providencia.⁸

CONSIDERACIONES

10. Conforme prevé el artículo 116 numeral 7 de la Ley 388 de 1997, las sentencias dictadas en la acción de cumplimiento especial para hacer cumplir la ley o los actos administrativos dictados a consecuencia de las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, son susceptibles del recurso de apelación en los términos del Código de Procedimiento Civil, referencia que debe entenderse hecha al Código General del Proceso.

11. Con ese horizonte presente, se observa que los artículos 320, 322 y 328 del C.G.P., así como la Corte Suprema de Justicia, son plenamente coincidentes en indicar que, en sede de apelación, el tribunal no cuenta con una competencia panorámica de revisión de las decisiones de instancia, sino que únicamente puede verificar los temas que hayan sido anunciados en los reparos y sustentados en debida forma y tiempo.⁹

12. Dicho eso, esta sede judicial únicamente puede analizar los efectos que la inclusión de la «*ley 810 de 2003 en concordancia con la ley 388 de 1997*», puedan tener sobre el estudio del tema propuesto en la demanda.

13. Anotando que aún pese a no haberse realizado el ejercicio de sustentación en esta instancia, uno de los cambios que introdujo el Decreto Ley 806 de 2020 y la Ley 2213 de 2022 fue la posibilidad de expresar con detalle los aspectos del fallo que suscitan inconformidad en cualquier momento entre la emisión de la sentencia y el traslado que se brinde en sede de apelación,¹⁰ carga argumentativa que se estima superada en este asunto y ejecutada desde la instancia.

8 Expediente digital, carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 18Apelación.pdf.

9 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil (Hoy Agraria y Rural). Sentencia de 26 de noviembre de 2021 y 16 de diciembre de 2021, emitidas en los radicados 11001-31-99-001-2017-40845-01 (SC5473-2021) (Cargo Primero, Consideración 3) y 76520-31-03-005-2005-00143-01 (SC5252-2021) (Tercer Cargo, Consideración 1)

10 Ver entre muchas otras: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil (Hoy Agraria y Rural). Sentencias de 23 de noviembre de 2022 y 26 de julio de 2023 emitidas dentro de los radicados 11001-02-03-000-2022-03892-00 (STC15835-2022) y 11001-02-03-000-2023-02391-00 (STC7280-2023).

14. Por lo dicho, se pasará a resolver el recurso presentado, recordando brevemente que la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 116 numeral 7 de la Ley 388 de 1997 es especial e independiente a la regular contenida en la Ley 393 de 1997, puesto que en la primera se debe hacer cumplir un deber omitido en materias de urbanismo, planes de ordenamiento territorial y usos del suelo, mientras que en la segunda se evalúa lo mismo, pero respecto de todas las demás materias, tal y como han decantado la Corte Constitucional¹¹ y la Corte Suprema de Justicia.¹²

14. Sobre esta tipología especial de proceso, no se ha pronunciado de forma detallada la Corte Suprema de Justicia, pero en sede de tutela ha indicado que es posible llenar los vacíos que pueda tener la regulación especial con los preceptos de la norma general para acciones de cumplimiento, y ha visto razonable la aplicación de los lineamientos que sobre el proceso consagrado en la Ley 393 de 1997 se hayan desarrollado.¹³

15. En ese sentido, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley 393 de 1997 la Corte Constitucional expresó que en este tipo de acciones corresponde analizar: **a)** La existencia un mandato específico y determinado contenido en una ley o acto administrativo, las acciones pueden ser: *«la adopción de una decisión, la iniciación o continuación de un procedimiento, la expedición de un acto o la ejecución de una acción material necesaria para que se cumpla el deber omitido»*; [...] **b)** La existencia de una entidad concreta competente que es destinataria del mandato contenido en la norma legal o administrativa, la cual no necesariamente debe ser la única que recibe el mandato, ni estar específicamente mencionada en la norma; y [...] **c)** La inejecución de la orden puntual por parte de la entidad o particular en ejercicio de funciones públicas.¹⁴

11 Corte Constitucional. Autos 951 de 2021 y 019 de 2022.

12 Corte Suprema de Justicia. Sala Civil (Hoy Agraria y Rural). Sentencia de 11 de febrero de 2016 emitidas en los radicados 05001-22-03-000-2015-00877-01 (STC1438-2016)

13 Corte Suprema de Justicia. Sala Civil (Hoy Agraria y Rural). Sentencias de 27 de septiembre de 2013, 7 de noviembre de 2014, 18 de diciembre de 2014, 16 de julio de 2015, y 4 de junio de 2021 emitidas en los radicados 11001-02-03-000-2013-02039-00, 11001-02-03-000-2014-02508-00 (STC15334-2014), 54001-22-13-000-2014-00252-01 (STC17277-2014), 11001-02-03-000-2015-01489-00 (STC9128-2015) y 13001-22-13-000-2021-00172-02 (STC6516-2021).

14 Corte Constitucional. Sentencia C – 1194 de 2001.

16. En caso de que se cumplan las tres condiciones precedentes, corresponde ordenar a la administración la realización de la acción concreta pendiente de ejecutar o la toma de las medidas respectivas para superar la inactividad real por parte del ente público o particular citado a juicio.

17. En este asunto, se observa que en el año 2015, y por cuenta de Rosa María Callejas Ossa, inició procedimiento de imposición de sanciones urbanísticas en contra de Nereida Sanabria Barreneche, quien fuera la responsable de la construcción elevada en la Calle 24 Nro. 57 A – 106 de Bello. Este trámite, por la fecha en que inició, debía adelantarse en la forma y términos de los artículos 103 – 108 de la Ley 388 de 1997, tal y como fueran modificados por la Ley 810 de 2003.

18. Aunque el trámite administrativo se haya definido mediante Resolución 2018-062 de 17 de abril de 2018, para este no podía aplicarse íntegramente la reglamentación contenida en la Ley 1801 de 2016, dado que esa norma en su artículo 239 expresa literalmente: *«Los procedimientos por contravenciones al régimen de Policía, **así como los procedimientos administrativos sustituidos por la presente ley, que a la fecha de la entrada en vigencia de la misma se estén surtiendo, serán adelantados hasta su finalización, conforme a la legislación vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación**»* (negrillas fuera de original).

19. Aunque para temas de urbanismo el artículo 137 de la Ley 1801 de 2016 prescribiera un régimen de favorabilidad relativo a que las sanciones a aplicar, para los casos en trámite y sin acto administrativo en firme serían las de la nueva norma, en caso de ser estas más favorables al infractor.

20. Es decir, el régimen de transición en materia de sanciones urbanísticas de la Ley 810 de 2003 a la Ley 1801 de 2016 fue que el procedimiento sería el de la norma anterior, pero las sanciones serían las de la nueva reglamentación, siempre y cuando estas fueran más favorables.

21. Luego, asiste razón parcial a la apelante en el sentido de que la única norma rectora del asunto no era la Ley 1801 de 2016, como adujo la instancia, en atención a que de dicha reglamentación únicamente serían aplicables las sanciones, en

cuanto estas fueran más favorables para Sanabria Barreneche, en todo lo demás el trámite debía seguirse por la normatividad anterior, esto es, la Ley 810 de 2003.

22. Sin embargo, la anterior situación no implica que el juzgado de primera instancia haya errado en sus conclusiones, en tanto, tal y como este desarrolló el caso al analizar los actos administrativos que expresamente se dicen desacatados en la demanda, esto es, la Resolución 2018-062 de 17 de abril de 2018 y la Orden de Policía 2018-211 de 2 de noviembre de 2018 de la Inspección de Control Urbano del Municipio de Bello, no se extrae un mandato específico y determinado dirigido a la entidad demandada.

23. En ambos actos administrativos se impone a Nereida Sanabria Barreneche el pago de una multa y adecuar el inmueble ubicado en la Calle 24 Nro. 57 A – 106 de Bello a las normas urbanísticas, «*so pena de ordenar su demolición*»,¹⁵ y «*so pena de ser realizada [la adecuación de la obra construida] bajo su costa*».¹⁶

24. Ninguno de los dos actos administrativos cuyo cumplimiento forzoso se pretende dentro del presente proceso contempla la orden de demolición o de adecuación de las obras por parte del municipio de Bello.

25. Ahora bien, si el objeto de la presente acción es discutir el contenido material de las decisiones de la Inspección de Control Urbano del Municipio de Bello para disponer alguno de los dos mandatos cometidos, se advierte que ese propósito es contrario a este tipo de procesos, tal y como expusiera este tribunal cuando dijo:¹⁷

[...] la acción no está encaminada al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozcan, tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales o para debatir la ilegalidad de los actos administrativos, pues a pesar de la legitimidad que asiste a quien promueve todas esas causas, la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas [...]

15 Expediente digital, carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 04Demanda.pdf, folio 6.

16 Expediente digital, carpeta 01PrimeraInstancia/PrimeraInstancia, archivo 04Demanda.pdf, folio 58.

17 Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín. Sentencia de 18 de abril de 2022. Radicado 05308 31 03 001 2021 00238 01.

26. Es decir, en los asuntos regulados por el artículo 116 de la Ley 388 de 1997 únicamente se verifica la existencia de un mandato concreto contenido en una ley o acto administrativo, el cual deba ser realizado por el ente demandado, y la inejecución de esa orden, y cuando esas tres condiciones se cumplen se disponen las acciones necesarias para su realización, sin que pueda entrar el tribunal a hacer disquisiciones sobre el contenido material de los actos o leyes que se delimitan en la demanda como desobedecidos, para ajustarlos a algún entendimiento particular de extremo actor.

27. Ahora bien, asumiendo que se hubiera pedido el cumplimiento del artículo 105 de la Ley 388 de 1997, situación que no ocurrió, la norma contempla dos opciones: **a)** Adecuar las obras indebidamente ejecutadas por el particular [...] o **b)** Demoler las construcciones incorrectamente realizadas. Luego esta no contiene un mandato específico y determinado, y de hecho le permite el ejercicio de una opción a la Inspección de Control Urbano del Municipio de Bello.

28. Tal y como se dijo en precedencia, esa decisión no puede ser forzada por el tribunal, puesto que comporta darle un sentido a un acto administrativo, y además en este caso no se solicitó expresamente el cumplimiento de la referida disposición, por lo cual actuar en uno u otro sentido respecto de ella comportaría un rompimiento del principio de congruencia contenido en el artículo 281 del C.G.P.

29. En ese orden de ideas, debe confirmarse la decisión adoptada por el juzgado de instancia, por estar ajustada a la normatividad.

30. No se hará condena en costas en esta instancia, ya que, aun cuando los argumentos presentados fueron prósperos, no tuvieron la virtud de derruir los pilares de la sentencia revisada.

31. En todo caso, tampoco se evidenció alguna actuación que justifique la imposición de agencias en derecho, única costa detectable, dada la falta de participación activa por parte del Municipio de Bello en el trámite del recurso, por lo cual se dispensará a Rosa María Callejas Ossa de la condena reseñada, aplicando lo previsto en el artículo 365 numeral 8 del C.G.P.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, Sala Tercera de Decisión Civil**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 3 de octubre de 2023 proferida por el Juzgado 1 Civil del Circuito de Oralidad de Bello

SEGUNDO: Sin condena en costas para Rosa María Callejas Ossa.

Proyecto discutido y aprobado en Sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

La Sala de Decisión,

NATTAN NISIMBLAT MURILLO
Magistrado

ALBA LUCÍA GOYENECHÉ GUEVARA
Magistrada

MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO
Magistrada

DAPM

Firmado Por:

Nattan Nisimblat Murillo
Magistrado
Sala 010 Civil
Tribunal Superior De Medellín - Antioquia

Martha Cecilia Ospina Patiño
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 007 Civil
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Alba Lucia Goyeneche Guevara
Magistrada
Sala Civil
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

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: **f93a047b97ea85a0e84a2e7193b8907be62f06d842f8f9049b3fb1e0bb70241a**

Documento generado en 14/12/2023 04:50:42 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>