REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, dieciocho (18) de Noviembre de dos mil trece (2013)

Radicado	05001-33-33-007-**2013-001125-**00
Demandante	NELSON DE JESUS HENAO ZAPATA.
Demandado	MUNICIPIO DE SAN VICENTE y EVER SAUL SANTA MARIN
Medio de control	Cumplimiento
Asunto	Declara la falta de jurisdicción
Interlocutorio	195

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la competencia para conocer del medio de control de CUMPLIMIENTO de la referencia, instaurado en nombre propio por el señor NELSON DE JESUS HENAO ZAPATA en contra del MUNICIPIO DE SAN VICENTE y el señor EVER SAUL SANTA MARIN, y que correspondiera por reparto a esta Dependencia Judicial el día catorce (14) de noviembre de la presente anualidad, previa las siguientes,

CONSIDERACIONES

1. La parte accionante solicita a través del medio de control de la referencia, se ordene a la autoridad accionada el cumplimiento de lo establecido mediante Resolución Nº 131-0928 de octubre 06 de 2010 y resolución Nº 112-3748 de septiembre 14 de 2012, emitidas por CORNARE, toda vez que la entidad demandada ha sido renuente a cumplir con las disposiciones contenidas en las actuaciones de la autoridad ambiental, perjudicando con ello el bien común en el municipio de San Vicente-Antioquia, beneficiando injustificadamente a un ciudadano en particular, con perjuicio de las normas municipales, ambientales y departamentales.

Sustenta su pretensión afirmando que el Municipio de San Vicente a través del Secretario de Planeación otorgó licencia de construcción al ciudadano EVER SAUL SANTA MARIN para construir un edificio de 3 pisos en el predio identificado con el número 674-01-001-003-00067-000-00000, ubicado en zona urbana de dicho ente territorial, violentando con ello varias normas, actuación administrativa que estima absolutamente viciada e ilegal.

Informa que CORNARE mediante auto 131-0315 de marzo 06 de 2008 impone medida preventiva consistente en SUSPENSION Y DEMOLICION de la obra al señor SANTA MARIN, y eleva requerimiento al municipio accionado para que proceda a declarar la revocatoria directa de la licencia de construcción ya referida, decisión frente a la cual se interpone recurso de reposición, recurso decidió mediante Resolución Nº 131-0587 de abril 15 de 2008 y ordena iniciar PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL, actuación respecto de la cual igualmente se instauraron recursos de via gubernativa.

Tramitado el proceso administrativo sancionatorio en contra del ente territorial y el particular dueño de la obra, se ordena suspender cautelarmente la construcción de la edificación, orden desconocida por sus destinatarios, la cual se había impuesto al modificar la orden de demolición.

Finalmente, a través de Resolución 131- 0928 de octubre 06 de 2012 se emite sanción en contra del Municipio de San Vicente y se le impone la obligación de demoler el

inmueble a su costa, acto administrativo confirmado en todas sus partes mediante Resolución Nº 112-3748 de septiembre 14 de 2012.

Informa el actor que las anteriores órdenes han sido desconocidas por la administración municipal motivo por el cual el día 04 de octubre de la presente anualidad elevó derecho de petición solicitando al Alcalde del ente accionado el cumplimiento de los actos administrativos sancionatorios, guardando silencio el burgomaestre por lo que estima cumplido el requisito de procedibilidad que la impone el deber de constituir en renuencia a la entidad a que la se le atribuye el incumplimiento.

Analizado el acto administrativo sancionatorio arrimado como anexo de la demanda Resolución Nº 131-0928 de octubre 06 de 2010, se advierte que el procedimiento que culminó con esta decisión la cual fue confirmada al resolver los recursos instaurados, se fincó en el otorgamiento de una licencia de construcción para una edificación en la zona de protección de la quebrada el Salado, con contravención del PBOT municipal, y los artículos 2 y 3 del Acuerdo de Cornare 016 de 1998.

Adicionalmente consigna la autoridad ambiental, que el ente accionado otorgó licencia de construcción y expidió certificado de delineación del lote para adelantar la obra constructiva, contrariando las disposiciones contenidas en la ley 388 de 1997, acuerdo de Cornare y PBOT, como quiera que a la luz de dicha reglamentación no era posible otorgar permisos, licencias, o concesiones para la construcción de viviendas o edificaciones sobre las llanuras de inundación de las fuentes de aguas.

2. La Ley 393 de 1997, desarrolla el artículo 87 Constitucional que consagra la acción de cumplimiento, señalando en su artículo 1º el objeto de dicha acción en los siguientes términos:

> *"Artículo 1. OBJETO. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos."*

Así mismo, el artículo 3º ibídem radica la competencia para conocer de la acción de cumplimiento en los Juzgados Administrativos en primera instancia y los Tribunales Contenciosos en segunda instancia.

3. En relación con el tema que origina la presente acción de cumplimiento, los artículos 103 y 104 de la Ley 388 de 1997, modificada por el artículo 2º de la Ley 810 de 2003, consagra las infracciones y sanciones urbanísticas aplicables a los responsables de incurrir en alguna de las infracciones contenidas en la misma ley, en los siguientes términos:

> *"ARTICULO 103. INFRACCIONES URBANISTICAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 810 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas".*

> "*ARTICULO 104. SANCIONES URBANISTICAS. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 810 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El artículo 66 de la Ley 9ª de 1989 quedará así:*

Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones a los responsables que a continuación se determina, por parte de los alcaldes municipales y distritales, el gobernador del departamento de San Andrés y Providencia o el funcionario que reciba la delegación, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad y magnitud de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:

1. Multas sucesivas que oscilarán entre quince (15) y treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes por metro cuadrado de área de suelo afectado, sin que en ningún caso la multa supere los quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994.

En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados por el plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, o destinado a equipamientos públicos.

***Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental**, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar*". (resalta y subraya el Juzgado)

(….)

5. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia, a costa del interesado, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva si es del caso, cuando sea evidente que el infractor no se puede adecuar a la norma."

Y el artículo 116 ibídem, consagra la posibilidad de acudir a la acción de cumplimiento para hacer efectivo el contenido de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en dicha Ley, asignando su conocimiento a los juzgados civiles del circuito.

Al respecto, se ha pronunciado el H. Consejo de Estado, señalando:

"El artículo 116 de la Ley 388 del 18 de julio de 1997, "por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", reguló la acción de cumplimiento en los siguientes términos:

"Procedimiento de la acción de cumplimiento. Toda persona, directamente o a través e un apoderado, podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9ª de 1989 y la presente ley.

La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa que presuntamente no esté aplicando la ley o el acto administrativo. Si su no aplicación se debe a órdenes o instrucciones impartidas por un superior, la acción se entenderá dirigida contra ambos aunque podrá incoarse directamente contra el jefe o Director de la entidad pública a la que pertenezca el funcionario renuente. Esta acción se podrá ejercitar sin perjuicio de las demás acciones que la ley permita y se deberá surtir el siguiente trámite:

> *1. El interesado o su apoderado presentará la demanda ante el juez civil del circuito la cual contendrá, además de los requisitos generales previstos en el Código de Procedimiento Civil, la especificación de la ley o acto administrativo que considera no se ha cumplido o se ha cumplido parcialmente, la identificación de la autoridad que, según el demandante debe hacer efectivo el cumplimiento de la ley o acto administrativo y la prueba de que el demandante requirió a la autoridad para que diera cumplimiento a la ley o acto administrativo. (. ..) ".*

Pocos días después, por medio de la Ley 393 del 29 de julio de 1997, el legislador reglamentó, de manera general, el artículo 87 de la Constitución y reguló el trámite y procedencia de la acción de cumplimiento. Ello muestra que, evidentemente, las Leyes 388 y 393 de 1997 diseñaron un mecanismo procesal para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo. No obstante, la primera, diseñó una acción especial por su contenido y procedimiento, pues solamente se dirige a obtener la ejecución de normas referidas al tema que regula, esto es, pretende el cumplimiento de una ley o acto administrativo "relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9ª de 1989" y la Ley 388 de 1997. Mientras que la Ley 393 de 1997, precisamente, se caracteriza por señalar la procedencia de esta acción constitucional en relación con normas con fuerza material de ley o actos administrativos de naturaleza subjetiva o generales.

De lo expuesto surge una pregunta obvia: ¿la Ley 393 de 1997 derogó lo dispuesto en la Ley 388 de ese mismo año?. Dicho de otro modo: ¿la ley que regula de manera general la acción de cumplimiento derogó la especial prevista para exigir la ejecución de las normas relacionadas con la aplicación de los instrumentos previstos en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997?

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 72 del Código Civil y 3º de la Ley 153 de 1887 la ley posterior prevalece sobre la ley anterior. Sin embargo, esa regla de interpretación se aplica únicamente cuando el texto normativo posterior verse sobre la misma materia, la regule de manera íntegra y pugne con las disposiciones de la regulación legal anterior. De hecho, la simple regulación posterior no deja sin efectos jurídicos la norma anterior, puesto que solamente tiene efectos derogatorios aquella normativa que la reemplace.

En tal contexto, la interpretación de normas que contienen disposiciones jurídicas diferentes no solamente debe tener en cuenta el momento en el que se expiden –si es anterior o posterior- sino también el contenido sustancial de aquellas –si es general o especial-. En efecto, si existe una norma general y otra especial, así está última sea anterior, pueden interpretarse de manera armónica y no se excluyen, pues la primera regulará condiciones y características aplicables en la mayoría de los casos y la segunda regirá las situaciones jurídicas y fácticas precisas que contiene.

Así las cosas, se tiene que la acción de cumplimiento regulada por la Ley 393 de 1997 como mecanismo procesal "para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos", es una norma general que se aplica en todos los casos no regulados expresa y específicamente por el legislador. Por su parte, la acción de cumplimiento a que hace referencia la Ley 388 de 1997 es una norma especial que se limita a desarrollar un procedimiento "para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9ª de 1989 y la presente ley", por lo que se agota en ese contenido normativo.

En este orden de ideas, ante la existencia de una norma general que regula la acción de cumplimiento y otra especial que se refiere a esa acción, pero con un objetivo preciso que no contradice la regla general sino que, precisamente, se

convierte en una excepción a aquella, se concluye que el artículo 116 de la Ley 388 de 1997 no fue derogado y, por el contrario, se encuentra produciendo efectos jurídicos, por lo que debe aplicarse[1]*.*

(…) la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura utilizó la interpretación histórica y el sentido útil de las normas. Al respecto dijo:

> *"**Como la naturaleza del asunto delimita el factor objetivo de competencia, y esta clase de acción de cumplimiento, por la materia, su conocimiento le fue adscrito a los jueces civiles del circuito, no es válido desatender la expresa determinación que al respecto hizo el legislador, sobre todo cuando las normas de competencia son de orden público y de obligatoria observancia**, recurriendo a una pretendida derogatoria tácita de la competencia atribuida a la jurisdicción ordinaria, so pretexto de la señalada en la Ley 393 de 1997 que reguló de manera general la Acción de Cumplimiento, pero no con el alcance de eliminar del ordenamiento jurídico los instrumentos judiciales ya existentes.*
>
> *(...)*
>
> *En consecuencia, existiendo para el cumplimiento de los actos y normas derivadas de la aplicación de la Ley 9ª de 1989, como es el caso, ley exactamente aplicable, la 388 de 1997, cuyo artículo 116 le adscribió la competencia para conocer de esas acciones a la jurisdicción ordinaria en cabeza de los Jueces Civiles del Circuito, la Sala habrá de dirimir el presente conflicto de conformidad con lo establecido en la misma"*[2]*,*[3]
> *(Subrayas y negrillas del Despacho)*

4. Se advierte entonces que la Ley 388 de 1997, consagra una acción especial de cumplimiento cuando la Ley o acto administrativo que origina la interposición de dicha acción está relacionada con los mecanismos y trámites previstos en la Ley señalada, esto es, en materia urbanística; acción que contrario a lo previsto en la Ley 393 de 1997 es de competencia de la jurisdicción ordinaria.

En consecuencia, habrá de declararse la falta de jurisdicción para conocer de la demanda de la referencia, estimando que la competencia radica en los **JUZGADOS CIVILES DEL CIRCUITO DE RIONEGRO (REPARTO),** al no existir Juzgado Civil del Circuito en el Municipio de San Vicente (Antioquia) de conformidad con lo previsto en el artículo 116 de la Ley 388 de 1997 y el numeral 18 del artículo 23 del C.P.C.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**,

RESUELVE

1. DECLARAR LA FALTA DE JURISDICCIÓN para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2. Estimar que los competentes para seguir conociendo del presente proceso, son los **JUZGADOS CIVILES DEL CIRCUITO DE RIONEGRO (REPARTO)**, al no existir Juzgado Civil del Circuito en el Municipio de San Vicente (Antioquia), despachos a los

---

[1] *A esa misma conclusión llegaron las Secciones Primera, Cuarta y Quinta de esta Corporación, en los autos del 28 de mayo, 6 de julio y 3 de septiembre de 1998, respectivamente.*
[2] *Auto del 13 de diciembre de 2001, expediente 2001073801.*
[3] *Consejo de Estado. Febrero 19 de 2004. Radicado: 25000-23-25-000-2003-1014-01(ACU). Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA.*

cuales será remitido en el estado en que se encuentra el expediente, a través de la Secretaría del Despacho y por intermedio de la Oficina de Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ STELLA GAVIRIA CARDONA
Juez

cgo