REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, dos (2) de julio de dos mil quince (2015)

Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente:	70 001 33 33 002 2015 00054 01
Actor:	PROCURADURÍA 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO
Demandado:	MUNICIPIO DE SINCELEJO
Medio de Control:	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA
Tema:	FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, PARA SOLICITAR EL CUMPLIMIENTO DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DE INTERÉS INDIVIDUAL O SUBJETIVO

SENTENCIA No. 044

I. OBJETO A DECIDIR

Decide la Sala, el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra la sentencia 13 de mayo de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de este Circuito, en la que se declaró improcedente el medio de control instaurado.

II. ANTECEDENTES

2.1. Los hechos

Estos se sintetizan de la siguiente manera:

La Corporación Autónoma Regional de Sucre "CARSUCRE", profirió la Resolución N° 0959 del 28 de octubre de 2014, *"por medio de la cual se autoriza un aprovechamiento forestal y se toman otras determinaciones"*, en la cual se impuso a la Alcaldía Municipal de Sincelejo, la realización de medidas de corte y/o aprovechamiento forestal de un árbol de la especie ceiba, plantado en el espacio público de la Carrera 18 N° 24B-33 Barrio la Fe de esta ciudad.

El motivo de expedición de la decisión administrativa suscrita por CARSUCRE, fue la denuncia formulada por una ciudadana quien anunció el peligro que representaban las ramas del árbol, las cuales colindan con la vivienda de la querellante.

Posteriormente, la Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agraria, mediante Oficio N° 3600013/Q.AMB/0365 del 26 de febrero de 2015, adelantó ante la Alcaldía de Sincelejo, la constitución de renuencia como requisito de procedibilidad para instaurar la acción de cumplimiento, conforme lo prescribe el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011.

En respuesta al anterior requerimiento, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por conducto del Oficio N° 1.100-1001-067 del 11 de marzo de 2015, solicitó un plazo para coordinar con otras entidades la actuación apremiada y presupuestar los recursos necesarios para llevarla a cabo.

Sin embargo, pese a lo señalado por la dependencia municipal, el demandante afirma no se han realizado las medidas ambientales autorizadas y para evitar perjuicios a los ciudadanos recurre al presente medio de control.

2.2 La contestación de la demanda

El ente territorial demandado, no se sirvió pronunciarse en esta etapa procesal.

2.3. La sentencia impugnada

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante providencia proferida el 13 de mayo de 2015, denegó las suplicas del medio de control por improcedente, al considerar que el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, estableció la no procedencia de este mecanismo, cuando exista otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo desatendido. Con fundamento en ello, destacó el carácter residual que le asiste a esta vía judicial, así como a la de tutela.

En ese orden, explicó que la Ley 1333 de 2009, *"por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones"*, efectiviza unas medidas preventivas para el cumplimiento de las decisiones ambientales, las cuales están en cabeza de la Autoridad Ambiental Competente y son de cumplimiento inmediato, cobijando incluso urgencias o perjuicios graves o inminentes; razón por la cual, al existir estos medios jurídicos desestimó el medio de control de cumplimiento.

2.4. El recurso

La parte actora, mediante escrito del 19 de mayo de 2015, interpuso oportunamente recurso de apelación frente a aquella decisión, solicitando la revocatoria de la sentencia apelada argumentando que:

En primer lugar, los mecanismos coercitivos emanados de la Ley 393 de 1997, son diferentes a los mecanismos judiciales que buscan que a través del medio de control impetrado, se realice un cumplimiento.

En segundo orden, expuso que la improcedencia establecida en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, se refiere a que no debe tramitarse por la vía judicial de cumplimiento, una pretensión que cuenta con otro instrumento de carácter jurisdiccional; por lo tanto, señaló que no le es dable al Juez Administrativo, asemejar la función judicial y la función administrativa, sino a conocer además, de los dispuesto en la Constitución Política y en las leyes especiales, lo consignado en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.

En tercer lugar, concluyó que la *A quo* debió centrarse en determinar si la entidad demandada, está obligada a cumplir lo dispuesto en la Resolución N° 0959 del 28 de octubre de 2014, así como a divisar la existencia del perjuicio grave e inminente a la comunidad aledaña del árbol a talar.

III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

3.1. La competencia

Corresponde a esta Corporación conocer en **SEGUNDA INSTANCIA** del medio los medios de control de cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 393 de 1997 y el artículo 153 del CPACA.

Aunado a lo anterior, en virtud del artículo 187 del CPACA, el Juez de lo contencioso, esta facultado para decidir sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera que encuentre probada en el proceso.

3.2. Problema jurídico

De conformidad con lo analizado por la Sala, se tiene que el problema jurídico a resolver es el siguiente:

¿Se encuentra legitimado por activa el Ministerio Público para solicitar el cumplimiento de un acto administrativo que determina a favor de un particular un derecho subjetivo y que afecta solo al titular del mismo?

Para resolver el problema jurídico, la Sala desarrollará el siguiente temario: (i) Legitimación en la causa por activa en las acciones de cumplimiento; (ii) Caso en concreto.

3.3. Legitimación en la causa por activa en las acciones de cumplimiento.

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, tiene como finalidad que toda persona pueda hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, el cual ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se niegue a cumplirlos, todo con la finalidad de hacer efectiva la observancia del régimen jurídico.

En efecto, sobre la legitimación en la causa resulta menester acudir a lo enseñado por el H. Consejo de Estado que sobre el tema ha señalado:

> *"[E]l análisis sobre la legitimación en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquélla propone, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra"*[1].

Así las cosas, en el caso específico de los titulares del medio de control de cumplimiento, el artículo 4° de la Ley 393 de 1997 indica:

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de septiembre de 2013; Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Radicación: 19933.

> *Artículo 4º.- Titulares de la Acción. Cualquier persona podrá ejercer Acción de Cumplimiento frente a normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.*
>
> *También podrán ejercitar la Acción de Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.*
>
> *a. Los Servidores Públicos; en especial: el Procurador General de la Nación, los Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales, el Defensor del Pueblo y sus delegados, los Personeros Municipales, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales Distritales y Municipales.*
> *b. Las Organizaciones Sociales.*
> *c. Las Organizaciones No Gubernamentales.*

De conformidad con lo dispuesto en el canon aludido, se advierte que cualquier persona, puede ejercer el medio de cumplimiento frente a normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos; sin embargo, la misma norma contempla que también podrán ejercer dicha acción de la misma forma los servidores públicos, organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales; en el caso de los primeros, la norma contempla que de forma especial, podrán ejercer dicha vía jurisdiccional, el Procurador General de la Nación, los Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales entre otros.

En este orden de ideas, es importante resaltar que cualquier persona puede ejercer este mecanismo constitucional; no obstante, cuando se trate que dicho cumplimiento encarne el reconocimiento de un derecho a una persona determinada, es ésta misma quien debe ejercer los medios pertinentes en orden de lograr su cometido.

Acorde con lo expuesto, se ha pronunciado el H. Consejo de Estado indicando:

> *"Ahora bien, respecto de la acción de cumplimiento, es importante señalar que en principio su ejercicio está en cabeza de **cualquier persona**; sin embargo, cuando se trata de la materialización de derechos subjetivos, **sólo el afectado o el titular del derecho puede exigir su cumplimiento**.*
>
> *En este sentido, esta Corporación se pronunció mediante sentencia de 23 de febrero de 2003, en la cual estableció que en la acción de cumplimiento, cuando están involucrados derechos particulares y concretos, se requiere el ejercicio por parte del directamente interesado, o a través de apoderado, quien debe ser abogado. Al respecto, la mencionada providencia expresó:*
>
> *"La acción de cumplimiento puede ser incoada por cualquier persona cuando se trate de normas o de actos administrativos cuyo cumplimiento sea de interés general, **situación que no es la del sub lite, en la cual, por ser de interés individual o subjetivo, sólo el interesado puede hacer uso***

> ***de la misma, y quien actúe en su nombre, debe ser abogado inscrito y en virtud de poder legalmente conferido, circunstancias que no presentan en este caso,*** *sin que la condición que invoca la memorialista (Vocal de Control de Energía Eléctrica y Gas del Municipio de Riohacha) la autorice para accionar en representación de terceros, y menos en uso del derecho de postulación, para el cual se requiere ser abogado, aun tratándose de la acción de cumplimiento"*[2] *(Negrillas fuera de texto).*
>
> *Por otro lado, esta Sección en reciente providencia también consideró que aunque la acción de cumplimiento puede ser ejercida por cualquier persona, cuando se trata de normas o actos administrativos que se refieren a* ***derechos subjetivos****, es el titular de estos derechos el que está legitimado para su ejercicio, en nombre propio, o por intermedio de apoderado. En esa oportunidad la Sección señaló:*
>
> *"En efecto, las normas que se solicitan cumplir si bien son de carácter general, impersonal y abstracto, lo que presumiría que exigir su cumplimiento se encuentra en cabeza de cualquier persona, su aplicación en el presente asunto no tiene tal carácter, pues la acción de manera irrebatible tiene un móvil subjetivo, relativo a que en aplicación de las normas que se señalan como incumplidas, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deje sin efecto la Resolución N.º 31295 de 25 de octubre de 2010 mediante la cual el Instituto de Seguro Social reconoció al señor Luis Alberto Moya Rojas la pensión de vejez y el retroactivo de la misma y, como consecuencia de ello, se ordene a la accionada proferir un nuevo acto.*
>
> *Así las cosas, en criterio de la Sala, para el caso concreto,* ***solo el afectado con el acto puede exigir el cumplimiento*** *de las normas de la Ley 100 de 1993 y del Decreto 758 de 1990, esto es, el señor Luis Alberto Moya Rojas"*[3] *(Negrillas fuera de texto)."*

En este orden de ideas, corresponde a la Sala analizar si en el caso concreto se solicitó la materialización de normas que: i) se refieren a derechos subjetivos; o si por el contrario, ii) involucran el interés general, situación ante la cual, toda persona está legitimada para ejercer la acción, incluyendo a la Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales.

3.4. Caso Concreto.

En el *sub lite,* el señor Agente del Ministerio Público ya identificado, presentó el medio de control de cumplimiento, con el propósito de conminar al Municipio de Sincelejo a acatar la Resolución N° 0959 del 28 de octubre de 2014, expedida por la Corporación Autónoma regional de Sucre "CARSUCRE", a través de la cual el ente ambiental, autorizó al ente municipal, la realización de la poda técnica y embellecimiento de un

[2] Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 27 de febrero de 2003, ACU 1726. C.P: Manuel Santiago Urueta Ayola.
[3] Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 9 de mayo de 2012. Expediente: 2011-0889-01. C.P: Dra. Susana Buitrago Valencia.

árbol de la especie *"ceiba bonga"*, que se encuentra plantado en una zona verde, en área de espacio público, sobre la carrera 18 entre calles 24B y 26 del barrio la fe de esta ciudad.

No obstante, al avistar la Resolución N° 0959 *ut supra* (Fl. 10-12), se percibe que la motivación de esa decisión administrativa radicó en una solicitud realizada por una ciudadana así:

> *"(…)*
> *En atención a la llamada telefónica realizada el día 06 de agosto de 2014, en las Oficinas de Quejas y Reclamos de la Secretaría General de CARSUCRE por la señora ENITH BUSTAMANTE, residente en la carrera 18 Nº 24 B -33 Barrio La Fe del Municipio de Sincelejo, en contra de desconocido, por un árbol de la especie Ceiba, el cual representa peligro, debido a que sus ramas está muy cerca de la vivienda del denunciante. Y se remitió a la Subdirección de Gestión Ambiental.*
> *(…)"*

En la parte resolutiva se decidió:

> *"ARTÍCULO PRIMERO: autorizar al MUNICIPIO DE SINCELEJO, identificado con el NIT: 800104062-6, a través de su representante legal señor JAIRO FERNÁNDEZ QUESSEP, en su calidad de Alcalde Municipal y/o quien haga sus veces, previa certificación de la Secretaría de Planeación del Municipio de Sincelejo, para que realice la actividad de una poda técnica y embellecimiento de un (1) árbol de la especie Ceiba Bonga (Pochota pentandra) que se encuentra planteado en una zona verde, en área de espacio público, sobre la carrera 18 entre calles 24B y 26 del barrio La fe, jurisdicción del Municipio de Sincelejo, con el fin de aislarlo del techo del inmueble de la señora Enith Bustamante Ortega (denunciante)."*

Como puede anotarse, el reclamo a la autoridad ambiental, fue elevado por vía telefónica el día 6 de agosto de 2014, por la señora ENITH BUSTAMANTE ORTEGA, quien expuso la afectación que estaba padeciendo, en virtud de la cercanía de las ramas de un árbol que se encontraba plantado contiguo a su vivienda y en zona perteneciente al espacio público.

La anterior situación, según se describe en la decisión administrativa de marras, fue evaluada por los funcionarios de la Subdirección de Gestión Ambiental de CARSUCRE quienes mediante inspección ocular realizada el 19 de agosto de ese año, elaboraron concepto técnico en el que recomendaron la poda técnica y embellecimiento del espécimen arbóreo, dado que su follaje tenía trascendencia hacía la vía pública, entrelazando con las redes eléctricas de alta tensión que pasan por el lugar; así como sus ramas derivaban hasta el espacio aéreo del techo de la denunciante. Situación esta, que motivo la decisión del Director del ente ambiental quien emitió la autorización de poda técnica, erigida en la Resolución N° 0959 del 28 de octubre de 2014.

Posteriormente, el Procurador 19 Judicial II Ambiental y Agrario, mediante Oficio Nº 3600013/Q.AMB/0365 del 26 de febrero de 2015 (Fl. 13-14), remitido al Municipio de Sincelejo, indicó que estaba constituyendo en mora a dicho ente, toda vez que no se había dado cumplimiento a la decisión contenida en la Resolución Nº 0959/2014.

Como réplica al anterior requerimiento, la Secretaría Municipal de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por conducto del Oficio Nº 1.100-1001-067 del 11 de marzo de 2015 (Fl. 15-16), solicitó un plazo para coordinar con otras entidades la actuación apremiada y presupuestar los recursos necesarios para llevarla a cabo; no obstante, a pesar del tiempo solicitado, según se indica hasta el momento de presentación de la demanda, esto es, el 27 de marzo de 2015 (Fl. 7) no se efectuó la actividad ambiental.

De acuerdo con lo analizado por la Sala, es claro que la Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agraria, actuó tanto en la constitución de renuencia, como en la presentación del presente medio judicial, con falta de legitimación en la causa por activa, dado que no se encuentra en discusión el interés general que la faculte para intervenir, pues tratándose de derechos subjetivos, estos radicaban en la señora ENITH BUSTAMANTE ORTEGA, quien fue la beneficiada con el acto y por ende es quien puede exigir su cumplimiento.

En virtud de lo anterior, esta Colegiatura revocará la sentencia apelada y en su defecto declarará de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por activa de la parte accionante, para adelantar este medio de control judicial por tratarse de un acto administrativo de interés individual o subjetivo, que debía ser impetrado por la interesada y no por el Ministerio Público.

IV. CONCLUSIÓN

La respuesta al planteamiento jurídico inicial será negativo; puesto que, conforme lo dispone el artículo 4º y la jurisprudencia contenciosa administrativa, el Ministerio Público no es legitimado por activa, para solicitar el cumplimiento de un acto administrativo que determina a favor de un particular un derecho subjetivo, pues este mismo beneficiario quien debe ejercer el respectivo medio de control de cumplimiento; así mismo, sólo pueden ejercer como extremo activo, en las causas que se refieran a temas que conciernan el interés general, para la cual también está facultado cualquier interesado.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre - Sala Tercera de Decisión Oral administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 13 de mayo de 2015, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral, con funciones en el sistema oral, según lo considerado en este asunto.

SEGUNDO: DECLARAR probada de oficio, la excepción de falta de legitimación en la causa por activa de la Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agraria, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen.

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala, en sesión ordinaria de la fecha, tal como consta en el Acta No. 094.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado