



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE TUNJA

Tunja, siete (07) de julio de 2015

Acción : ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante : PROCURADURIA 32 JUDICIAL AGRARIA Y
AMBIENTAL DE BOYACÁ
Demandado : MUNICIPIO DE DUITAMA
Radicación : 2015-0076

I. LA ACCIÓN

Se pronuncia el Despacho acerca de la acción de cumplimiento formulada por la doctora **Fanny Alejandra Pardo Parra** en su calidad de **Procuradora 32 Judicial I Agraria y Ambiental de Boyacá**, contra el **Municipio de Duitama** por presunto incumplimiento de lo previsto en la Ley 5ª de 1972 y la Ley 84 de 1989.

II. ANTECEDENTES

1.- Pretensiones.

Pretende el demandante, que se ordene a la entidad demandada, dar cabal cumplimiento a lo estipulado en la Ley 5 de 1972, y sus decretos reglamentarios, mediante los cuales se dispuso la creación y puesta en funcionamiento de la Junta Defensora de Animales.

2.- Fundamentos fácticos.

Refiere el accionante que la Ley 5 de 1972, en su art. 1º, reglamentada por el Decreto Nacional 497 de 1973 dispuso la creación y funcionamiento de las Juntas Defensoras de Animales, en cada uno de los Municipios del País, dirigidas por un comité integrado así: *"El alcalde o delegado, el párroco o su delegado, el Personero Municipal o su delegado, un representante del Secretario de Agricultura y Ganadería del respectivo Departamento y un delegado elegido por las directivas de los Centros Educativos locales"*. Sostiene que con la Ley 84 de 1989 se adoptó el Estatuto Nacional de Protección de los animales y se crean contravenciones y se regula lo relacionado con su procedimiento y competencia.

Manifiesta la accionante que la Procuraduría 2 Judicial II Ambiental y Agraria de Boyacá, por medio de oficio No. PJAA-2-2824-14 de fecha 04 de septiembre de 2014, solicitó información a la Alcaldía del Municipio de DUITAMA, referente a si este Municipio ya había dado cumplimiento a la Ley

5 de 1972 y Ley 84 de 1989, en caso de no haber procedido como lo ordena la norma, se reiteraba al Municipio, se hiciera efectivo el cumplimiento de dicha norma.

Por último indica que la Alcaldía Municipal de DUITAMA mediante oficio No. SSA-1030-301-2015, de fecha 25 de marzo de 2015, allegó a la Procuraduría 32 Judicial I Ambiental y Agraria de Boyacá vía correo certificado, respuesta a la solicitud informando que *"Estamos a la espera de las respuestas de los demás estamentos para con ello dar inicio a la creación y funcionamiento de la JUNTA PROTECTORA DE ANIMALES establecida en la Ley 5 de 1972"* lo que permite determinar que el municipio de DUITAMA no ha dado cumplimiento a la normativa requerida a través de la presente acción de cumplimiento.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

Por reunir los requisitos previstos en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997, mediante auto proferido el 06 de mayo de 2015 (fls. 47 y 48), se resolvió admitir la presente acción.

Mediante auto de fecha 28 de mayo de 2015 se decretaron las pruebas del proceso (fl. 102).

Con auto del 18 de junio de 2015, se dio traslado para alegar de conclusión (fl. 105).

1.- Contestación a la demanda

1.1- En el escrito de contestación la apoderada del MUNICIPIO DE DUITAMA esbozó la actual postura de la entidad demandada en los siguientes términos (fls. 79-81):

La apoderada de la entidad demandada se opuso a todas y cada una de las pretensiones solicitadas por la parte accionante, argumentando que mediante escrito enviado por la Secretaria de Salud del Municipio se explicó a la Procuraduría 32 Judicial Agraria y Ambiental de Boyacá, que se estaban adelantando los trámites para la creación de la Junta Protectora de Animales conforme a la Ley 5 de 1972 y demás normas complementarias.

De conformidad con lo antes expuesto el apoderado del municipio de Duitama, interpone las siguientes excepciones:

Inepta demanda por falta de requisitos de procedibilidad: sostiene que una vez analizados los requisitos mínimos exigidos para la acción de cumplimiento de la ley 393 de 1997, en el numeral tercero: *"Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento"*, se deduce con claridad, que no se cumple con el enunciado en

cuanto a la prueba de la renuencia al cumplimiento de la conformación de la Junta Protectora de Animales.

Indicó que conforme a lo anotado, no se puede considerar que este ente territorial se encuentre en renuencia, siendo que mediante Oficio SSA-1030-301-2015 del 25 de marzo de 2015, se explica a la parte demandante, que se han iniciado los trámites para la creación de la Junta Protectora de Animales conforme la Ley 5 de 1972, para lo cual se informó a la Personería Municipal, Secretaría de Educación Municipal, Diócesis de Duitama y Sogamoso, Secretaría Departamental de Fomento Agropecuario, en aras de designar un delegado y de esta forma poder dar inicio a la creación y funcionamiento de la referida Junta.

Hecho Superado: resalta que este ente territorial profirió el Decreto 173 de fecha 07 de mayo de 2015, mediante el cual se crea la Junta Defensora de Animales, por lo tanto se considera que se está frente al fenómeno de carencia de objeto, teniendo en cuenta, que de conformidad a la Ley 393 de 1997, prevé que si en el curso de la acción de cumplimiento la autoridad accionada desarrolla la conducta establecida en la ley o en el acto administrativo, el juez debe dar por terminado el trámite anticipadamente mediante auto.

2. - Acervo Probatorio.

Dentro del expediente reposan los siguientes documentos:

- Copia del envío vía correo electrónico al Municipio de DUITAMA, adjuntando el oficio PJAA-2-0965 de fecha 28 de Marzo de 2014, a través del cual se remiten los memorandos 12, 13 y 14 (fls. 5 al 23).
- Copia del envío vía correo electrónico al Municipio de DUITAMA, anexando el oficio PJAA-2-1932 de fecha 12 de Junio de 2014 (fls. 24 al 26).
- Copia del oficio PJAA-2 -2824-14 de fecha 04 de septiembre de 2014 (fl. 27).
- Copia de la Planilla de Correspondencia No. 90 de fecha 04 de septiembre de 2014 (fl. 28).
- Copia del oficio PJAA-1-733-15 de fecha 16 de marzo de 2015 (fls. 29 y 30).
- Copia de la Planilla de Correspondencia No. 01 de fecha 17 de marzo de 2015 (fl. 31).
- Copia de reporte de entrega-guía cumplida No. RN334851827C0, emitida por el correo certificado 472, a través del cual se evidencia el recibido efectivo del oficio PJAA-1-733-15 de fecha 16 de marzo de 2015 por parte del municipio de DUITAMA (fls. 32 y 33).
- Copia de oficio No. SSA-1030-301-2015 de fecha 25 de marzo de 2015, emitido por el Secretario de Salud Municipal de Duitama (fl. 34).

3.- Alegatos de Conclusión:

3.1. En el escrito de alegatos de conclusión, el apoderado del Municipio de Duitama esbozó la actual postura de la entidad demandada en los siguientes términos:

El apoderado de la parte demandada reafirma lo enunciado en la contestación de la demanda, presentando alegatos finales basados en el estudio del acervo probatorio legalmente recaudado, llegando a la conclusión de que no se cumple con la prueba de la renuencia al cumplimiento de la conformación de la Junta Protectora de Animales, teniendo en cuenta que el ente territorial mediante Oficio SSA-1030-301-2015 calendado el 25 de marzo de 2015, explica a la Procuraduría 32 Judicial Agraria y Ambiental del Departamento de Boyacá, que se han iniciado los trámites para la creación de la Junta Protectora de Animales conforme a la Ley 5 de 1972. Es decir que no existe renuencia por parte del municipio de Duitama.

Por otra parte, en la contestación de la demanda, el ente territorial aporó el Decreto 173 del 07 de mayo de 2015, mediante el cual se crea la Junta Defensora de Animales, por lo tanto se considera que se está frente al fenómeno de carencia de objeto, de acuerdo al artículo 19 de la Ley 393 de 1997, es decir que el juez debe dar por terminado el trámite anticipadamente mediante auto.

En conclusión, el apoderado solicita se absuelva al municipio de todos los cargos formulados con la presente demanda teniendo en cuenta que el ente territorial ha actuado con base a los mandatos constitucionales y legales vigentes.

IV. CONSIDERACIONES

1. La solicitud de cumplimiento

El artículo 87 de la Constitución Política consagró el mecanismo judicial con el que cuenta toda persona para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En desarrollo de este artículo constitucional se expidió la Ley 393 de 1997, que estableció en su artículo 9º las causales de improcedibilidad de la acción, así: i) Cuando se trate de la protección de derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela, ii) cuando se trate del cumplimiento de normas que establezcan gastos y, iii) cuando el afectado tenga otro instrumento judicial para satisfacer sus pretensiones, salvo que se trate de conjurar un perjuicio grave e inminente para el accionante.

2. Generalidades sobre el medio de control invocado

Dicho medio de control se encuentra consagrado en el artículo 87 de la Constitución, tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, para exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos, y de tal forma, hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

“El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”¹.

Según se colige del contenido de la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, son los siguientes:

- 1º) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (art. 1º).
- 2º) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º).
- 3º) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º).
- 4º) No procederá la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

Así mismo el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 establece que: *“la acción de cumplimiento no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante”.*

Por lo tanto, la acción de cumplimiento es de carácter subsidiario o residual porque sólo procede ante la ausencia de otros mecanismos de defensa judicial, según la apreciación que en cuanto a su eficacia haga el juez en el caso concreto. Además, esta acción no procederá para la protección de los derechos que puedan ser amparados por conducto de la acción de tutela, ni tampoco podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

3. De la Renuencia.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-157 del 29 de abril de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonel.

De conformidad con el artículo 87 de la Constitución Política, *“toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”*. A su vez, en desarrollo de esta norma constitucional, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 reiteró que *“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”*.

El inciso 2° del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 dispone que la acción de cumplimiento procede cuando se ha demostrado la renuencia del demandado a cumplir con el deber legal o administrativo omitido, lo cual sólo puede excusarse cuando se sustenta en la demanda la inminencia de un perjuicio irremediable que exige la intervención inmediata de la orden judicial. En otras palabras, de acuerdo con la reglamentación legal de esta acción constitucional, al demandado se impone la carga de justificación de la ausencia del requerimiento o la prueba de la reclamación del cumplimiento de la norma al destinatario del deber omitido, como quiera que la renuencia constituye un requisito sine qua non de procedencia de la acción.

Para entender con precisión este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia. Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 se configura la renuencia al cumplimiento en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido i) expresamente ratifica el incumplimiento o ii) si transcurridos 10 días después de la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado y la segunda circunscribe la competencia del juez constitucional en la acción de cumplimiento para analizar única y exclusivamente las normas que el demandado es renuente a cumplir. Y, **para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella**

define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.

No obstante, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, solamente puede prescindirse del requisito de constitución de renuencia en aquellos casos en que el incumplimiento de la norma o acto administrativo cuya observancia se reclama genera el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, situaciones en las cuales debe, de un lado, sustentarse en la demanda y, de otro, demostrarse la inminencia del perjuicio irremediable.

4.- De la Ley cuyo cumplimiento se exige

Con la demanda se solicita el cumplimiento por parte del Municipio de Duitama de lo ordenado en la Ley 5ª de 1972 en lo atinente a la creación y puesta en funcionamiento de la junta defensora de animales.

5.- El caso concreto

Lo primero que advierte el Despacho en el sub examine, es que una vez analizada tanto la reclamación del cumplimiento (fls. 29-30) como la respuesta dada (fl. 34) por el destinatario, sobre el supuesto deber omitido, se configura el acatamiento por parte del municipio de Duitama de las exigencias relacionadas con su deber legal.

No obstante lo anterior, encuentra esta instancia que si bien se cumplió con el Requisito de Procedibilidad de la acción de cumplimiento, es decir, se ha constituido renuencia conforme a lo establecido en el artículo 8° de la Ley 393 del 29 de julio 1997, el medio de control invocado no debe prosperar por las siguientes razones:

En el *sub examine* las pretensiones de la demanda se contraen a que este Despacho ordene a la entidad demandada, ejecutar los actos necesarios tendientes a la creación y puesta en funcionamiento de la junta defensora de animales, de conformidad con lo establecido por la Ley 5 de 1972

Suponer que sin más la administración es responsable de toda suerte incumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, es aplicar el proscrito concepto de la responsabilidad objetiva, que por supuesto recorre el plano de la acción de cumplimiento.

Precisado lo anterior se tiene que la Ley 5ª de 1972² señala:

“Artículo 1: Créanse Juntas Defensoras de Animales en cada uno de los Municipios del país, dirigidas por un Comité integrado así:

² Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales.

El Alcalde o delegado, el Párroco o su delgado, el Personero Municipal o su delegado; un representante del Secretario de Agricultura y Ganadería del respectivo Departamento y un delegado elegido por las directivas de los Centros Educativos locales”

La anterior Ley fue reglamentada por el Decreto 497 de 1973, que dispuso:

“Artículo 1o.- A partir de la publicación de este decreto, deberán crearse en todos los municipios del país, juntas defensoras de animales, integradas en la forma prevista en el artículo 1o. de la ley 5a. de 1972.

En los municipios donde ya existieren juntas defensoras de animales o entidades similares, elegirán entre ellos dos representantes adicionales a las juntas que por la ley 5a. de 1972 se establecen.

En los municipios donde hubiere dos o más párrocos, designarán entre sí su representante en la junta.

Parágrafo.- Los miembros de las juntas defensoras de animales ejercerán los cargos ad honorem”.

No obstante lo anterior en el expediente está acreditado que la obligación que impone el art. 1º de la Ley 5ª de 1972, fue cumplida a cabalidad por el Municipio de Duitama desde el presente año, con la expedición del Decreto No. 173 de 07 de mayo de 2015 (fls. 98 a 99), decreto que es allegado en copia al proceso, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 5 de 1972 y la Ley 84 de 1989.

Es de resaltar que una de las características del deber que se pide cumplir es que su exigibilidad sea actual, es decir, que para el momento en que se acuda a la acción, la norma o el acto administrativo se encuentre desacatado. Tal hecho impide que esta acción se utilice para reclamar que el juez emita órdenes para superar situaciones expiradas o futuras.

Cuando ocurre una situación similar a la que se acaba de enunciar, es decir cuando lo que se pretende ya fue cumplido por la demandada, el Consejo de Estado³ ha negado las pretensiones de la demanda, porque se ha presentado carencia actual de objeto:

“El actor pretende que se ordene a la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. cumplir lo dispuesto en la Resolución N. 20118400087625 de 30 de noviembre de 2011 y, en consecuencia, resuelva el recurso de reposición que propuso contra el acto administrativo N. 11058 de 3 de agosto de 2011 y, así la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, pueda avocar el conocimiento del recurso de apelación. Sobre el particular, como lo expuso el a quo en la sentencia apelada, la Sala considera que en el asunto bajo estudio se presenta carencia de objeto de la acción... es evidente que para el 8 de agosto de 2012, fecha en la cual se radicó la solicitud de cumplimiento ante el Juzgado Catorce Administrativo de Bucaramanga, la orden emitida por

³ Providencia del 21 de noviembre de 2013, exp. No. 2012-0031, M.P: Dra. SUSANA BUITRAGO VALENCIA.

la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la Resolución N. 20118400087625 de 30 de noviembre de 2011 contra la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. ya se había acatado y, en esa medida, la obligación que reclama el actor hacer cumplir no existía, pues ya se había satisfecho, circunstancia que conducía, inexorablemente, a que se negara la solicitud.

Por lo anterior, mal puede el Despacho impartir una orden en el sentido de ordenar el cumplimiento de la norma que se invoca por carencia actual de objeto. En ese orden de ideas, habiéndose comprobado que la razón que dio origen a la interposición de la acción no se materializa y que el demandado contra quien se dirigió la acción de cumplimiento, desarrolló la conducta requerida por la Ley, el Despacho negará las súplicas de la demanda

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el Juez Noveno Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

PRIMERO: Negar las súplicas de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: De conformidad con lo previsto por el art. 21 de la Ley 393 de 1997, el Despacho advierte que no podrá instaurarse nueva acción con la misma finalidad en los términos del art. 7° de la Ley 393 de 1997.

TERCERO Notifíquese a las partes de conformidad se advierte en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: Sin costas.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


FERNANDO ARIAS GARCÍA
Juez

Firma correspondiente a la sentencia dictada dentro de la Acción de Cumplimiento No. 2015-0076