



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, Diecisiete (17) de Febrero de dos mil quince (2015)

Referencia: ACCION DE CUMPLIMIENTO
Radicación No.: 2015-0005-00
Demandante: PROCURADRIA 2 JUDICIAL II AGRARIA Y AMBIENTAL DE BOYACÁ
Demandado: MUNICIPIO DE GARAGOA

Procede el despacho a proferir sentencia dentro de la Acción de Cumplimiento interpuesta por la **PROCURADURIA 2 JUDICIAL II AGRARIA Y AMBIENTAL DE BOYACÁ** contra el **MUNICIPIO DE GARAGOA**.

I. ANTECEDENTES

1. Norma invocada como incumplida

El señor GABINO PARRA HERNÁNDEZ en su calidad de Procurador No. 2 Judicial II y Ambiental de Boyacá en ejercicio de la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política de Colombia, desarrollada por la Ley 393 de 1997 y conforme al artículo 143 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, acude ante ésta jurisdicción con la finalidad de que se dé cumplimiento a la Ley 5 de 1972 por la cual se promueve la fundación y funcionamiento de las juntas defensoras de animales en las municipio de Colombia; el Decreto 497 de 1973 por el cual se provee la fundación y funcionamiento de las mencionadas asociaciones; y la Ley 84 de 1989 por el cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales.

2. Hechos que dan lugar a la acción.

- a) Mediante correo electrónico la parte demandante envió a la accionada oficio PJAA-2-0965 de fecha 18 de marzo de 2014 y memorandos 13 y 14 a fin de realizar seguimiento de la Ley 5ª de 1972 y Ley 84 de 1989.
- b) Nuevamente mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico de la entidad territorial accionada, la parte actara reitera su solicitud con el oficio PJAA-2-1932 de fecha 12 de junio de 2014 de cumplimiento de las normas antes enunciadas.
- c) Posteriormente, el señor Procurador a través del oficio PJAA-2-2831-14 del 4 de septiembre de 2014, solicitó información al Municipio de GARAGOA, a efectos de determinar si éste había dado cumplimiento a la Ley 5ª de 1972 y Ley 84 de 1989, referente y debido funcionamiento de la Junta Protectora de Animales, y que en caso contrario se procediera a su cumplimiento.
- d) Finalmente, el Alcalde de esa localidad mediante oficio sin número de fecha 10 de septiembre de 2014, dio respuesta manifestando que no contaba con la conformación de la Junta Protectora de Animales, como lo estipula la ley.

3. Objeto de la acción.

Solicita el accionante que se ordene al Municipio de GARAGOA el inmediato cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5 de 1972 y sus normas reglamentarias. (fl. 3)

II. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

El apoderada del **Municipio de GARAGOA** ((Fls. 72 - 75), contestó la acción de forma extemporánea, a pesar de ello sostuvo que no existe incumplimiento de la Ley 5ª de 1972 y el Decreto 497 de 1973, porque antes de que se instaurara la presente acción de cumplimiento se había expedido el Decreto No. 068 del 25 de septiembre de 2014 por el cual se creó la Junta Municipal Protectora de Animales. Por lo tanto, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

IV. CONSIDERACIONES

Procede el despacho a decidir la acción de cumplimiento interpuesta por la **PROCURADRIA 2 JUDICIAL II AGRARIA Y AMBIENTAL DE BOYACÁ** en contra el **MUNICIPIO DE GARAGOA**.

Problemas Jurídicos.

- a) ¿Es procedente la presente acción de cumplimiento para lograr la creación de la Junta de Protección de Animales de que trata la Ley 5 de 1972 y demás normas concordantes?
- b) ¿En caso de ser procedente la presente acción de cumplimiento se debe establecer si el municipio de GARAGOA ha incumplido lo dispuesto en la Ley 5 de 1972 y normas reglamentarias, o se ha presentado un hecho superado?

1. Fundamentos Normativos de la Acción De Cumplimiento.

El Artículo 87 de la Constitución Política de Colombia, dispone:

"Artículo 87. Acción de cumplimiento.- 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 reuente el cumplimiento del deber omitido."

Por su parte el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que:

Artículo 146. Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos. Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de reuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

En desarrollo del precepto contenido en el artículo 87 constitucional se expidió la Ley 393 del 29 de julio de 1997 la cual en su artículo 1º establece como objeto de esta acción: "hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos", debido a que la autoridad que tiene a su cargo el desarrollo de las mismas, no quiere darle cumplimiento, al respecto ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C- 651 de 2003:

*"Mediante la acción de cumplimiento se le otorga 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 que es omitido por la autoridad, a el particular cuando asume este carácter**". De esta manera, dicha acción "se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – 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 económica justa". (subrayado y negrilla fuera del texto).*

Por su parte, el Consejo de Estado, Sección Quinta en Sentencia del 2 de octubre de 2003 siendo Magistrado Ponente el Dr. Darío Quiñónez Pinilla, dentro de la Acción de Cumplimiento No. 2003-1071-01 señaló que esta acción tiene por finalidad:

"No se trata de una acción encaminada a dar contenido interpretativo a un determinado dispositivo legal o administrativo, pues ni la constitución nacional ni la ley que desarrolla este importante mecanismo jurídico lo prevén, como tampoco para obligar o la aplicación de normas de alcance general o abstracto, y así lo expuso el H. Consejo de Estado: "...esta acción constitucional no procede para reconocer derechos o para definir exclusivamente la interpretación válida de una norma. Así, no puede ser otro la interpretación del núcleo esencial de la acción de cumplimiento, puesto que si se autoriza al juez constitucional o que resuelva de fondo todas las controversias jurídicas en torno a la aplicación del derecho en el caso concreto, se anularía el principio de separación funcional de jurisdicciones y se dejaría sin sentido la existencia de los mecanismos procesales ordinarios y contencioso administrativos"

De lo anterior, se deduce que tiene que existir una ley o acto administrativo que contenga una obligación o deber en forma clara y expresa, el cual puede ser exigible por parte de los asociados, si la autoridad pública se abstiene de aplicarla o hacerla efectiva.

Igualmente, se hace necesario que la norma sea una con fuerza material de ley (Ley, decretos Legislativos, Decretos Reglamentarios, Decretos Leyes, entre otros) o un acto administrativo (Manifestación de la voluntad de la administración, ya sea general o particular que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), al respecto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, afirmó:

"De conformidad con la Ley 393 de 1997, para que proceda la acción de cumplimiento se deben reunir, entre otros, los siguientes requisitos: -El incumplimiento de normas o actos administrativos con fuerza material de Ley.- Que dicha norma contenga un mandato imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad a la que se esté reclamando el cumplimiento.- Que la administración haya sido renuente para cumplir la disposición legal, como requisito de procedibilidad de la acción. - Que el afectado no tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico (subsidiariedad), salvo en el caso en que exista un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción". (Acción de Cumplimiento No. 1500131330032009-00111-01. Sentencia de fecha Noviembre 11 de 2009, siendo M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz)

Ahora bien, en cuanto a la legitimación en la causa por activa, es decir, la aptitud para ser parte en un proceso concreto, la acción de cumplimiento puede ser interpuesta por cualquier persona (Art. 4 de la Ley 393 de 1997) para la aplicación de una norma de carácter general pero en los casos en que se busque el cumplimiento de un acto administrativo de contenido particular o patrimonial, únicamente el interesado puede ejercer esta acción en forma excepcional cuando exista un peligro grave e inminente.

2. De la procedencia de la acción de cumplimiento.

Según se desprende del contenido de la Ley 393 de 1997 y del desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado¹, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento sea procedente, son las siguientes:

- a) No procede cuando se trate de la protección de derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela.
- b) 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.
- c) Así mismo tampoco procede cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos².

En cuanto al requisito estatuido en el literal a), se observa que la acción es procedente como quiera que lo que se pretende cumplir no es susceptible de ser amparado mediante la acción de tutela, toda vez que no comprometen derechos constitucionales fundamentales.

Respecto de la exigencia del literal b), relativo a que 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 administrativa, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. En el caso bajo examine, el Despacho no observa que la parte demandante cuente con otro mecanismo judicial para lograr el objetivo propuesto. Finalmente, en lo referente al literal c) no se persigue el

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del diecinueve (19) de agosto de dos mil cuatro (2004), Consejera ponente: MARIA NOHEMI HERNANDEZ PINZON. Radicación número: 66001-23-31-000-2004-0305-01 (ACU).

² Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del cuatro (4) de junio de dos mil doce (2012), Consejera ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicación número: 88001-23-31-000-2012-00007-01 (ACU)

Referencia: ACCION DE CUMPLIMIENTO 4
Radicación No.: 2015-0005-00
Demandante: PROCURADRIA 2 JUDICIAL II Y AMBIENTAL DE BOYACÁ
Demandada: MUNICIPIO DE GARAGOA

cumplimiento de normas que implican erogaciones, por lo que la presente acción se toma procedente.

3. Creación de la Junta Defensora de Animales en los municipios de Colombia.

En su momento la Ley 5 de 1972 "Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales" se estableció lo siguiente frente a su creación:

"Artículo 1: Créanse 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 delegada elegido por las directivas de los Centros Educativos locales.

Parágrafo: En los Municipios donde funcione asociaciones, o sociedades defensoras de animales, a entidades cívicas similares, elegirán entre todas, dos miembros adicionales a la respectiva junta que ésta Ley establece.

Parágrafo: Si en el Municipio hubiere varios Párrocos, conjuntamente designarán el delegada que los represente."

Así mismo, las Juntas Defensoras de Animales cuentan con personería Jurídica:

"Artículo 2: Las juntas así constituidas gozarán de personería jurídica, previa la tramitación correspondiente."

En cuanto a sus funciones, se estableció por esta norma que les corresponde:

"Artículo 3: Corresponde a las Juntas Defensoras de Animales promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos el abandono injustificado de tales animales."

Posteriormente, a través del Decreto 497 de 1973 se reglamentó la Ley 5 de 1972 y señaló entre otros puntos la forma de elección de los miembros del comité y sus calidades (artículos 1 y 2), así como sus funciones (artículo 3). De otra parte, señaló la entidad que le corresponde reconocer personería jurídica a las mencionadas Juntas Protectora de Animales, de la siguiente manera:

"Artículo 4o.- Las gobernaciones serán las autoridades encargadas de otorgar personería jurídica a las juntas; llevarán el registro de sus miembros y de su representante legal."

En ese sentido, es importante recordar que sólo hasta el reconocimiento por parte de la autoridad administrativa correspondiente se adquiere la personería jurídica, como se observa a continuación:

"La calidad de persona jurídica se adquiere por creación legal o por reconocimiento administrativo, según sea la naturaleza de la asociación o entidad de que se trate. Las personas jurídicas de creación legal son las entidades de derecho público enunciadas en el artículo 80 de la Ley 153 de 1887. Las demás asociaciones, de carácter civil, comercial o gremial, adquieren la categoría de personas jurídicas, mediante ciertos requisitos, por reconocimiento del órgano ejecutivo."³

Teniendo en cuenta entonces que, la calidad de persona jurídica en ciertos casos requiere del reconocimiento de la autoridad administrativa, sólo hasta que se cumpla ese requisito tendrá existencia, como lo advierte el artículo 663 del Código Civil que establece que "Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente."

³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sentencia del 7 de noviembre de 1955.

En consecuencia, no sólo basta el acto de creación de la correspondiente persona jurídica si para su existencia ineludiblemente el ordenamiento jurídico advierte que necesita reconocimiento administrativo, pues sin él, no podrá ejercer sus derechos y contraer obligaciones, es decir, no tiene capacidad legal.

4. Caso Concreto

Ahora bien, en el caso bajo análisis se logró demostrar que:

- A folios 5 a 22 obra constancia del mensaje enviado el día 28 de marzo de 2014 a través de correo electrónico al Municipio de GARAGOA, de los memorandos 12 y 13, por parte del actar solicitando informe de gestión sobre el cumplimiento de la Ley 5 de 1972 y normas concordantes.
- A folio 23 se encuentra memorando No. 14 dirigido a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, remitido por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, de fecha 26 de marzo de 2014 con la finalidad de hacer seguimiento al cumplimiento a las Leyes 5 de 1972 y 84 de 1989.
- A folios 24 al 26 milita constancia de envió mensaje de datos el día 12 de junio de 2014 al Municipio de GARAGOA donde reitera el requerimiento hecho el día 27 de marzo de 2014 el señor Procurador Judicial II Ambiental y Agrario.
- A folios 27 y 28 obra oficio No. PJAA-2-2831-14 de fecha 4 de septiembre de 2014, mediante el cual el demandante solicita el cumplimiento de la Ley 5 de 1972 al Municipio de GARAGOA y constancia de entrega por parte de la empresa 472 de comunicaciones.
- En el folio 29 milita contestación al requerimiento anterior mediante oficio 10 de septiembre de 2014, donde se señala por parte del Municipio de GARAGOA que a pesar de haber empezado las gestiones para crear la Junta de Protección de Animales aún no se ha logrado su creación.
- A folios 50 obra certificación de fecha 5 de febrero de 2015 emitida por el Secretario de Participación y Democracia del Departamento de Boyacá, donde especifica que mediante Resolución No. 000199 del 23 de octubre de 2006 se reconoció personería a la entidad sin ánimo de lucro a la Junta Defensora de Animales de Garagoa.
- A folios 51 al 62 se encuentra copia del acta de constitución de la Junta Defensora de Animales de Garagoa y la solicitud de reconocimiento de personería jurídica.
- A folio 63 y 64 del cuaderno principal se tiene copia de la Resolución No. 000199 del 23 de octubre de 2006, por la cual se reconoce personería jurídica a una Junta Defensora de Animales.
- Se observa también, a folios 76 a 78 del expediente Decreto No. 068 de 2014 por la cual se conforma la junta municipal protectora de animales del municipio accionado.

Ahora bien, como se viene diciendo, en el presente asunto la parte accionante, solicita que se ordene al Municipio de GARAGOA el inmediata cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5 de 1972 y sus decretos reglamentarios, esto es la creación de la Junta Defensora de Animales y su puesta en funcionamiento.

Advirtiendo el despacho que de acuerdo a la normalidad aplicable referente a la creación de la Junta Defensora de Animales en cada uno de los municipios del país, se dispuso para cumplir este objetivo las siguientes obligaciones a cargo de los entes territoriales:

1.- Crear las Juntas Defensoras de Animales dirigidas por un Comité en los términos del artículo 1 de la Ley 5 de 1972, modificado por el artículo 1 del Decreto 497 de 1973.

2.- Para su funcionamiento, se dispuso la obtención de personería jurídica, función a cargo de la Gobernación Departamental previa solicitud, al tenor del artículo 2 de la Ley 5 de 1972 y el artículo 4 del Decreto 497 de 1973.

En ese orden, se analizará si el Municipio de GARAGOA ha dado cumplimiento a las disposiciones analizadas en esta acción constitucional. En efecto, se observa que en acta de fecha 6 de marzo de 2006 se constituyó la Junta Defensora de Animales de ese Municipio, así mismo se establecieron sus estatutos (fls. 52 a 60). También que dicho

Referencia: ACCION DE CUMPLIMIENTO 6
Radicación No.: 2015-0005-00
Demandante: PROCURADRIA 2 JUDICIAL II Y AMBIENTAL DE BOYACÁ
Demandado: MUNICIPIO DE GARAGOA

organismo, cuenta con personería jurídica según Resolución No. 199 del 30 de octubre de 2006 emitida por la Secretaría de Participación y Democracia (fls. 63 y 64), y se encuentra vigente según certificación vista a folio 50. En consecuencia, el Municipio de Garagoa no ha incumplido la Ley 5 de 1972 y el Decreto 497 de 1973, por cuanto ya se había creado la Junta de Protección de Animales de éste Municipio, contando con personería jurídica según reanacimiento administrativa, na sin antes hacer las siguientes precisiones.

Las documentales allegadas por el Departamento de Boyacá con ocasión del decreto de pruebas de oficio, permiten evidenciar que desde el mes de marzo de 2006, el Municipio de Garagoa, creó la Junta Defensora de Animales (fls.52-60), y el 23 de octubre de la misma anualidad le fue reconocida personería jurídica (fls.63-64), lo cual llama la atención del Despacho, y permite afirmar que la Entidad Territorial accionada desconocía tal circunstancia, pues de no haber sido así no hubiese creado nuevamente dicha Junta, tal como la hizo mediante Decreto No. 068 de 25 de septiembre de 2014 (fls. 76-78), y contraria sensu, haber adelantado los trámites para la renovación de la personería jurídica respectiva, haciendo la modificación pertinente respecto de los miembros que la componen.

Ante tal situación, es claro, que si bien se encuentra acreditada la existencia de la Junta Defensora de Animales en el Municipio de Garagoa, junto con el reconocimiento de la respectiva personería Jurídica, es preciso señalar, que tal existencia na deja de ser más que una simple formalidad, ya que la Administración Municipal, así lo permiten afirmar, pues suficiente es con dar lectura al oficio de fecha 10 de septiembre de 2014 (fl.29) del expediente, mediante el cual el Alcalde le infirma al Procurador que **"...una vez revisadas las archivos de la Administración Municipal na se encontrará evidencia alguna que acredite la existencia de la Junta Protectora de Animales, razón por la cual en la actualidad el Municipio se encuentra adelantada las actuaciones administrativas necesarias para la creación y puesta en funcionamiento de la misma..."** (sic); por lo tanto, si se desconocía su existencia, lógico es concluir que no se han adelantado gestiones a que la misma funcione, y menos aún despliegue de actividades en torno a la protección y defensa de los animales.

Así pues, no puede desconocer el despacho que la Junta Defensora de Animales se encuentra creada y que tiene reconocimiento de su personería jurídica, conforme al mandato legal, situación que de manera literal comporta un cumplimiento de la normatividad analizada, pero de contera, queda claro las deficiencias administrativas del ente territorial ante la situación advertida y una carente defensa judicial de sus intereses, pues no se desplegó verificación ante el organismo correspondiente sobre su existencia, esto es, la Gobernación del Departamento de Boyacá, que en suma hubiera evitado el desgaste judicial.

Así las cosas el Municipio de Garagoa deberá adecuar su actuación atendiendo la situación advertida y el señor alcalde municipal como representante legal de la mencionada junta proceder a la actualización de los datos ante la Gobernación de Boyacá, esto es, haciendo la renovación de los miembros del Comité que la integran.

5. CONCLUSIÓN:

En el presente asunto se negará la acción de cumplimiento por cuanto no existe incumplimiento de la Ley 5 de 1972 y demás normas concordantes, por parte del Municipio de GARAGOA; no obstante se instará a la accionada para que adelante las gestiones necesarias, de actualización de datos ante la Gobernación de Boyacá.

Por lo expuesto, **EL JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO.- NEGAR LAS PRETENSIONES de la acción de cumplimiento, presentada por el señor Procurador 2º Judicial II Agraria y Ambiental de Boyacá, en relación con el cumplimiento de lo ordenado en la Ley 5 de 1972 y normas concordantes, según lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Referencia: ACCION DE CUMPLIMIENTO 7
Radicación No.: 2015-0005-00
Demandante: PROCURADRIA 2 JUDICIAL II Y AMBIENTAL DE BOYACÁ
Demandado: MUNICIPIO DE GARAGOA

SEGUNDO.-INSTAR al Municipio de GARAGOA para que adelante las gestiones necesarias, tendientes a la actualización de los datos ante la Gobernación de Boyacá, esto es, haciendo la renovación de los miembros del Comité que integran la Junta Defensora de Animales y la puesta en funcionamiento de la misma.

TERCERO.- INFORMAR a las partes que la decisión podrán Impugnarla dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de éste proveído.

CUARTO.- Para los efectos de notificación procédase conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

QUINTO.- En caso de no ser impugnada, previas las anotaciones en el sistema sigla XXI, Archívese el expediente.

SEXTO.- Reconocer al abogado **ANDRÉS JOSÉ FAJARDO RODRÍGUEZ** como apoderado judicial del **MUNICIPIO DE GARAGOA**, en los términos y para los fines establecidos en el pader visible a folio 66 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


EMILSEN GELVES MALDONADO
JUEZ