



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

Tunja, veintisiete (27) de abril de dos mil quince (2015)

**Acción** : Cumplimiento  
**Demandante** : PROCURADURIA II JUDICIAL AGRARIA Y AMBIENTAL  
DE BOYACA  
**Demandado** : MUNICIPIO DE SUTATENZA  
**Radicación** : 2014-0213

**I. LA ACCIÓN**

Se pronuncia el Despacho acerca de la acción de cumplimiento formulada por el **Dr. GABINO PARRA HERNANDEZ** en su calidad de **PROCURADOR II JUDICIAL AGRARIO Y AMBIENTAL DE BOYACA**, contra el **Municipio de Sutatenza** 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 proceda a dar cumplimiento inmediato a lo previsto por 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 dispuso la creación y funcionamiento de las Juntas Defensoras de Animales, en cada uno de los Municipios del País.

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.

Dice que la PROCURADURIA II JUDICIAL AGRARIA Y AMBIENTAL DE BOYACA, en diversas comunicaciones vía correo electrónico, le reitera al Municipio de Sutatenza que debe dar cumplimiento de las disposiciones legales ya citadas.

Finalmente dijo que el Municipio de Sutatenza le informó, que la entidad territorial no contaba con la conformación de la Junta Protectora de Animales en los términos previstos en la Ley.

### **III. ACTUACIÓN PROCESAL**

Por reunir los requisitos previstos en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997, mediante auto proferido el 16 de diciembre de 2014 (fls. 33 y 34), se resolvió admitir la presente acción.

Mediante auto de fecha 4 de febrero se decretaron las pruebas del proceso (fls. 53 y 54).

Con auto del 7 de abril de 2015, se dio traslado para alegar de conclusión (fl. 68).

#### **1.- Contestación a la demanda**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente (fl. 50) la entidad demandada no presentó escrito de contestación

#### **2.- Acervo Probatorio.**

Dentro del expediente reposan lo siguientes documentos:

- Copia del memorando No. 0012 dirigido por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios a los Alcaldes Distritales y Municipales, respecto del cumplimiento de la Ley 5 de 1972. (fls. 8 a 12).
- Copia del memorando No. 0013 dirigido por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios a los Alcaldes Distritales y Municipales, respecto del cumplimiento de la Ley 84 de 1989. (fls. 13 a 22).
- Copia Memorando No. 0014 dirigido por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, en donde se solicita se ponga en conocimiento por parte de los Delegados a los Alcaldes Municipales y Distritales lo comunicado en los memorandos Nos. 012 y 013, respecto del cumplimiento de las Leyes 5 de 1972 y 84 de 1989. (fl. 23).
- Copia del oficio de fecha 4 de septiembre de 2014, mediante el cual el Procurador II Judicial Ambiental y Agrario de Boyacá, mediante el cual solicita al Alcalde del Municipio de Sutatenza el cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 5ª de 1972 respecto de la creación y funcionamiento de la Junta Defensora de Animales. (fl. 27).
- Copia del oficio de fecha 16 de septiembre de 2014, mediante el cual el Municipio de Sutatenza, informa al Procurador II Judicial Ambiental y Agrario de Boyacá, que dicha entidad territorial no tiene conformada la junta protectora de animales. (fl. 29).

- Oficio de fecha 18 de febrero de 2015, mediante el cual el Municipio de Sutatenza informa a este Despacho, que ese Municipio mediante Decreto No. 070 de 4 de noviembre de 2010, creó la junta defensora de animales (fl. 59)
- Copia del Decreto No. 070 de 4 de noviembre de 2010, mediante el cual se crea en el Municipio de Sutatenza la junta defensora de animales (fls. 60 a 62)
- Oficio de fecha 18 de febrero de 2015, mediante el cual el Secretario de Gobierno con funciones de Inspector de Policía de Sutatenza, informa que esa dependencia realiza la verificación, seguimiento y aplicación del Decreto 070 de 2010, así como la realización de labores de protección de animales según lo establecido por la Ordenanza 049 de 2002 y la Ley 84 de 1989 (fl. 63).

### **3.- Alegatos de Conclusión**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente (fl. 68) ninguno de los involucrados presento escrito de alegaciones.

## **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 9° 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.

Para el caso concreto, el cumplimiento de los arts. 3° y 4° de la Ordenanza No. 029 de 3 de diciembre de 1991

### **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”<sup>1</sup>.*

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 subsidiaria 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.**

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*

---

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

*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 Sutatenza 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. 27) como la respuesta dada (fls. 29) por el destinatario del deber omitido, se configura el acatamiento de exigencia relacionada con la configuración de la renuencia de parte del obligado a cumplir con el 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 1972<sup>2</sup>

*“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 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”*

<sup>2</sup> Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales.

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 Sutatenza desde el año 2010, con la expedición del Decreto No. 070 de 4 de noviembre de 2010 (fís. 60 a 62), Decreto que allegado en copia al proceso y que fue expedido según se afirma en el oficio visto a folio 59, en cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Cuarto Administrativo de Tunja, dentro del proceso de acción popular radicado bajo el No. 2007-0147.

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 demanda, el Consejo de Estado<sup>3</sup> 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 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*

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

*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

### DECISION

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.

**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 GARCIA**  
Juez

Firma correspondiente a la sentencia dictada dentro de la Acción de Cumplimiento No 2014-0213