



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA QUINTA - MIXTA

Magistrado Ponente: Daniel Montero Betancur

Medellín, veinte (20) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Radicado: 05 001 33 33 026 2019 00327 01
Accionante: Héctor Manuel Hinestroza Álvarez
Accionado: Municipio de Ebéjico
Naturaleza: Acción de cumplimiento
Instancia: Segunda
Asunto: Juntas municipales de protección animal
Sentencia: 135
Decisión: Modifica
Acta de Sala: 52

La Sala procede a resolver la impugnación interpuesta por el municipio de Ebéjico contra la sentencia proferida el 28 de agosto de 2019 por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, por medio de la cual se le ordenó dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo primero de la ley 5 de 1972 y en el artículo primero del decreto reglamentario 497 de 1973.

ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

1.1. El solicitante.

Actúa como solicitante Héctor Manuel Hinestroza Álvarez, en su condición de procurador primero agrario y ambiental de Antioquia.

1.2. Las pretensiones.

El solicitante pretende que, a través de este trámite constitucional, se ordene al municipio de Ebéjico que, "con fundamento en la ley 5ª de 1972 –artículo 1º-, y el

Decreto 497 de 1973 –artículo 1º-, se proceda por el ente accionado a la creación de una Junta Defensora de Animales en el municipio" (fl. 1).

1.3. Los fundamentos fácticos.

Los hechos en que se sustenta esta acción son los siguientes (se transcribe textual, como aparece a folios 1 y 2):

"SEGUNDO: Quien acciona, en ejercicio de sus labores preventivas y de control, mediante Oficios No. 36000-1-49 del 24 de Enero de 2017, 36000-1-871 del 20 de noviembre de 2018 y 36000-1-306 del 28 de mayo de 2019, solicitó a la Alcaldía accionada, dar cumplimiento a las ya referidas normas, para que se procediera a dar observancia material a lo normado en, la ley 5ª de 1972, ley 84 de 1989, el Decreto 497 de 1973, del decreto 2257 de 1986, y de esta manera comunicara a la mayor brevedad posible lo siguiente:

"- Si en el Municipio existen centros de paso para el albergue de animales maltratados.

"- Si en su jurisdicción existen Juntas Defensoras de Animales, adjuntando los actos administrativos correspondientes.

"- Informar las campañas educativas, de esterilización, de vacunación y prevención de maltrato animal, emprendidas durante su mandato.

"- Notificar si en la actualidad el municipio cuenta con un coso, para el depósito de animales sueltos en las vías, tal como lo dispone el artículo 97 del Código Nacional de Tránsito y Transporte.

"TERCERO: En los requerimientos anteriormente citados, se le conminó al alcalde del municipio que funge como sujeto pasivo: cumplir con la normatividad ya referida ampliamente, en especial para este caso la atinente a la conformación de la junta defensora de animales, artículo 1º ley 5ª de 1972, y el Decreto reglamentario 497 de 1973, artículo 1º.

"CUARTO: A pesar de los múltiples requerimientos administrativos de esta judicial, la representación jurídica y legal del ente territorial, ha incumplido con la obligación, de crear e implementar la correspondiente junta defensora de animales, por lo cual procede la presente acción, pues no se ha informado lo contrario a esta judicial".

1.4. Las normas cuyo cumplimiento se reclama.

El solicitante señala que el municipio accionado está incumpliendo las siguientes disposiciones legales:

- El artículo primero de la ley 5 de 1972, "*Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales*", cuyo tenor literal se transcribe a continuación (se transcribe textual, el contenido de la norma en cita):

"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 delegado elegido por las directivas de los Centros Educativos locales.

"Parágrafo. En los Municipios donde funciones asociaciones, o sociedades defensoras de animales, o 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 delegado que los represente".

- El artículo primero del decreto 497 de 1973, "*Por el cual se reglamenta la ley 5 de 1972*", que dispone lo siguiente (se transcribe textual, el contenido de la norma en cita):

"Artículo 1. 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".

2. El trámite de la solicitud.

La demanda fue radicada el 2 de agosto de 2019 (fl. 2 vto) y le correspondió, por reparto, al Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín (fl. 16), cuyo titular la admitió contra el municipio de Ebéjico, por medio del auto de 5 de agosto de 2019 (fl. 17), donde se le confirió el término de 3 días para hacerse parte del proceso, contestar la demanda, aportar pruebas y realizar las demás actuaciones que estimara pertinentes, según lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 393 de 1997. La citada providencia se notificó por anotación en estados del 6 del mismo mes y año (fl. 17 vto) y mediante comunicación al buzón electrónico del ente territorial demandado (fls 18-19).

3. La contestación de la demanda.

La entidad accionada guardó silencio, durante la oportunidad legal para intervenir.

4. El concepto del Ministerio Público.

La Procuradora Judicial 111 Administrativa presentó el concepto que obra entre los folios 21 a 26, donde manifestó que los artículos primero de la ley 5 de 1972 y primero del decreto 497 de 1973 contienen un "*mandato imperativo e inobjetable a cargo de todos los municipios del país*", que "*consiste en la creación, en cada jurisdicción, de la Junta Defensora de Animales*" y que viene siendo desatendido por el municipio demandado, a pesar de que el funcionario solicitante ha requerido en varias oportunidades su acatamiento. En consecuencia, la procuradora afirmó que la presente acción debe prosperar "*toda vez que se cumplen (sic) con los requisitos determinados en la Ley y la Jurisprudencia para su procedencia*" (fl. 25 vto).

5. La sentencia impugnada.

El Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín, mediante sentencia del 28 de agosto de 2019 (fls. 27-30), ordenó al municipio de Ebéjico que, en un término que no excediera los 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que quedara ejecutoriada la decisión, diera cumplimiento a lo previsto en los artículos primero de la ley 5 de 1972 y en primero del decreto 497 de 1973 y, en consecuencia, dispusiera la conformación de la junta defensora de animales del municipio. Esta decisión se sustentó en el análisis que se relaciona a continuación (se transcribe textual, como aparece en la providencia en cita a folio 30):

"... dichas normas consagran la obligación de todos los municipios de crear una Junta Defensora de Animales para '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 o el abandono injustificado de tales animales'¹.

"Además, por la naturaleza de estas juntas, sus miembros ejercen los cargos *ad honorem*, es decir, sin percibir remuneración económica como contraprestación por la labor ejercida; por lo tanto, es claro que se cumple con el requisito establecido en el parágrafo del artículo 9 de la ley 393 de 1997: su cumplimiento no genera gastos para el ente territorial".

6. La impugnación.

El municipio de Ebéjico impugnó el fallo de primera instancia en el memorial que obra de los folios 35 a 45, por medio del cual manifestó que, como las normas objeto de la acción atribuyen al municipio la competencia de crear las juntas de

¹ Artículo 3 de la Ley 5ª de 1972.

protección animal, sin distinguir *"específicamente si su creación le corresponde al Alcalde Municipal mediante decreto o al Concejo Municipal mediante Acuerdo"* (fl. 37), debe entenderse que, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 32 de la ley 136 de 1994, esta es una competencia radicada en el concejo.

Con fundamento en lo expuesto, en la impugnación se puso de presente, por un lado, que el alcalde carece de las competencias necesarias para disponer, de manera autónoma, el acatamiento de lo ordenado en el fallo y, por el otro, que el concejo municipal, por ser el depositario de las mismas, debió haberse vinculado al proceso; sin embargo, en el auto admisorio solo se ordenó vincular al alcalde municipal, en calidad de representante legal del ente territorial.

En línea con este planteamiento, el municipio manifestó que resulta insuficiente el término conferido en el fallo impugnado para dar cumplimiento a lo ordenado, teniendo en cuenta que el acuerdo que disponga la creación de la junta deberá surtir el trámite establecido en el artículo 71 y siguientes de la ley 136 de 1994, esto es, su presentación como proyecto, su asignación para primer debate al interior de la comisión correspondiente, su aprobación en plenaria en el segundo debate, su sanción por el ejecutivo municipal y, finalmente, su publicación: trámite que excede los 10 días hábiles otorgados para acatar el fallo.

El municipio adujo, igualmente, que la acción resulta improcedente, en tanto se dirige al cumplimiento de normas que generan gastos, tal como consta en el artículo 7 del decreto 497 de 1973, que establece que los alcaldes *"destinarán en sus dependencias un local para el funcionamiento de las juntas defensoras de animales y solicitarán del honorable concejo municipal la inclusión de una partida en el presupuesto de rentas y gastos con el fin de atender la compra de drogas veterinarias de urgencia"*.

Con apoyo en estos argumentos, el municipio presentó las siguientes peticiones: i) como pretensión principal, solicitó revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, negar las pretensiones de la acción, ii) como primera pretensión subsidiaria, pidió modificar la sentencia impugnada *"en el sentido de aclarar que la orden dada al Alcalde Municipal se limita únicamente a presentar ante el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo de creación de la Junta Defensora de Animales"* y iii) como segunda pretensión subsidiaria, requirió que, en caso de no prosperar ninguna de las anteriores peticiones, se otorgue un plazo mayor para el cumplimiento del fallo, que permita agotar el trámite del proyecto de acuerdo ante el concejo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. La competencia.

Este Tribunal es competente para resolver la impugnación contra la providencia proferida por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 153 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 3 de la ley 393 de 1997.

2. El problema jurídico.

La Sala deberá establecer si la decisión de primera instancia estuvo ajustada a los parámetros constitucionales y legales. Para el efecto, deberá determinar si resulta procedente ordenar al municipio de Ebéjico que dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos primero de la ley 5 de 1972 y primero del decreto reglamentario 497 de 1973. Para resolver estos cuestionamientos se expondrán los aspectos generales de la acción de cumplimiento y las características que deben tener las normas cuya observancia se reclama a través suyo.

4. Marco normativo de la acción de cumplimiento.

4.1. Aspectos generales.

La acción de cumplimiento está consagrada en el artículo 87 Superior como la facultad o interés que tiene toda persona de acudir a una autoridad judicial, para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos, por parte de autoridades públicas o particulares que ejerzan funciones de esa índole. El legislador desarrolló esta acción constitucional con la expedición de la ley 393 de 1997, por medio de la cual se establecieron los requisitos mínimos para que prosperara, los cuales se resumen a continuación:

- Que el deber jurídico que se exige hacer cumplir esté consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos

vigentes (art. 1) ², que no constituyan disposiciones adjetivas al interior de un proceso judicial³ y cuyo cumplimiento no establezca gastos⁴ (art. 9).

- Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de la autoridad pública –o particular en ejercicio de funciones públicas- frente a la cual se reclamó el cumplimiento (arts. 5 y 6).
- Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, sea por acción u omisión, o por la ejecución de actos o el acaecimiento de hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8).
- Que, “tratándose de actos administrativos de carácter particular”⁵, el afectado no tenga o haya tenido otro “instrumento judicial” para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico omitido, salvo el caso en que la acción se emplee como mecanismo para prevenir la configuración de un

² La jurisprudencia ha sido reiterativa al interpretar el artículo 1 de la ley 393 de 1997, en el sentido en que las obligaciones reclamadas deben ser incontrovertibles e incuestionables, de forma que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance. Queda así excluida como finalidad de esta acción la declaración de derechos en discusión, pues este medio de control es de naturaleza subsidiaria frente al cumplimiento de actos administrativos de carácter particular y, para el reconocimiento de derechos reconocidos en ellos, existen las acciones contenciosas.

³ Puesto que, a juicio del Consejo de Estado, esto afectaría “los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica e, incluso, la independencia de los jueces”. Sección Quinta, sentencia de 11 de marzo de 2004, expediente 2003-02445.

⁴ Esta exclusión fue establecida por el parágrafo del artículo 9 de la ley 393 de 1997 y, aunque no es propia del artículo 87 Superior, la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1998, la encontró ajustada a la Carta porque, en su criterio, permitía garantizar el desarrollo del sistema presupuestal diseñado por el constituyente y el reparto de competencias que se había dispuesto dentro del mismo. El Consejo de Estado, desde la sentencia de Sala Plena del 25 de enero de 1999 (expediente ACU-552) hasta su jurisprudencia reciente (Sección Quinta, sentencia del 16 de agosto de 2018, radicado 08001-23-33-000-2018-00448-01) ha empleado el raciocinio de la Corte para efectuar una distinción entre la procedencia de la acción de cumplimiento para solicitar la ejecución del gasto y su improcedencia para ordenar su apropiación.

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 13 de agosto de 2014. Radicación número: 76001-23-33-000-2014-00011-01(ACU). Igualmente, la sentencia C-193 de 1998 de la Corte Constitucional se había referido al respecto, del siguiente modo: “Cuando se trata de asegurar el efectivo cumplimiento de la ley material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, es indudable que el instrumento de protección creado por el Constituyente -la acción de cumplimiento- es el único mecanismo directo idóneo, razón por la cual no le es permitido al legislador crear mecanismos subsidiarios o paralelos para asegurar dicho cumplimiento. Iguales consideraciones son válidas con respecto a los actos administrativos de contenido general que por contener normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son equivalentes materialmente a las leyes ... Por el contrario, cuando se trata de actos administrativos subjetivos, ... se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de esta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado ‘un perjuicio grave e inminente’”. Como resultado de la argumentación precedente, la sentencia C-193 de 1998 declaró “EXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, salvo la expresión ‘la norma o’ que se declara INEXEQUIBLE”.

perjuicio grave e inminente para quien la ejerce (art. 9: principio de subsidiariedad).

Cumplidos los anteriores requisitos, cualquier persona podrá interponer la acción de cumplimiento para exigir a las autoridades o particulares en ejercicio de funciones públicas, el cumplimiento de mandatos incontrovertibles e incuestionables cuya competencia les ha sido atribuida mediante normas con fuerza material de ley o actos administrativos de carácter general⁶; en cambio, cuando lo que se pretenda hacer efectivo sea el cumplimiento del deber consignado en un acto administrativo de carácter particular, será necesario que el actor sea el titular del derecho y que no tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograrlo, "salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente"⁷, que no pueda garantizarse mediante acción de tutela.

4.2. Requisito de procedibilidad.

El artículo 8 de la ley 393 de 1997 consagra, como uno de los requisitos de procedencia de esta acción, que se aporte con la demanda la prueba de haber requerido previa y directamente a la entidad demandada, el cumplimiento del deber legal presuntamente desatendido por aquella, así como la prueba de que la autoridad requerida se hubiera ratificado en su incumplimiento o hubiera guardado silencio frente a la solicitud. Al respecto, el artículo precitado señala (se transcribe textual, como aparece en la norma):

"Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda".

De no adjuntarse a la demanda la prueba de haber constituido la renuencia, esta podrá ser rechazada de plano, puesto que, de conformidad con el artículo 10 de la ley 393 de 1997 y el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y

⁶ La Corte Constitucional, en sentencia C-193 de 1998 encontró ajustada a la constitución, la improcedencia de la acción de cumplimiento para exigir la materialización de deberes contenidos en normas constitucionales.

⁷ En la misma sentencia, la Corte declaró exequible el inciso 2º del artículo 9º de la ley 393 de 1997, que establece que la acción de cumplimiento "Tampoco 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", a excepción de la expresión "la norma o" que se declaró inexecutable.

de lo Contencioso Administrativo⁸, la demostración de haber cumplido esta exigencia constituye un requisito previo para demandar. Ahora bien, frente a la forma de evaluar su cumplimiento, el Consejo de Estado⁹ ha explicado lo siguiente (se transcribe textual, como aparece en la providencia citada):

“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y 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, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

“Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde 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, 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 administrativos¹⁰”.

De conformidad con las normas y la jurisprudencia citadas en este acápite, pasará a estudiarse la impugnación de la sentencia proferida en el caso concreto.

5. El caso concreto.

En ejercicio de la acción de cumplimiento, el procurador primero agrario y ambiental de Antioquia, estando legitimado para ello, según lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 393 de 1997 y luego de agotar debidamente el requisito de procedibilidad de esta acción (fls. 5-6) solicitó ordenar al municipio de Ebéjico, que acatara el mandato establecido en los artículos primero de la ley 5 de 1972 y

⁸ “REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: ... 3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 80 de la Ley 393 de 1997”.

⁹ Sección Quinta, sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01.

¹⁰ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

primero del decreto 497 de 1973 y que, como consecuencia de ello, creara una junta defensora de animales. La pretensión descrita se amparó en la convicción de que ambas normas asignaban al alcalde municipal la obligación ineludible de conformar dicha junta y que, en tal medida, era pertinente solicitar su acatamiento a través de este medio de control.

Esta convicción fue respaldada en la sentencia de primera instancia, donde, tras considerar que la acción resultaba procedente, en tanto se había agotado debidamente el requisito de procedibilidad y estaba dirigida al cumplimiento de normas que establecían mandatos expresos e inobjetables en cabeza de los municipios, cuyo cumplimiento no generaba gastos, el juez le ordenó al municipio de Ebéjico que, en el término de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria de dicha decisión, diera cumplimiento a las normas antes indicadas, a través de la conformación de la junta defensora de animales.

En su impugnación, el municipio accionado manifestó que, contrario a lo interpretado por el juez de primera instancia, la acción era improcedente para perseguir el cumplimiento de las normas que fueron objeto de la demanda, puesto que el decreto 497 de 1973 establecía en su artículo 7 que los alcaldes deberían destinar un local para el funcionamiento de las juntas y que, además, deberían solicitar al concejo la inclusión de una partida en el presupuesto para atender "*la compra de drogas veterinarias de urgencia*", con lo cual se probaba que el funcionamiento de la junta sí comportaba gastos para el ente territorial y, en tal medida, la acción era improcedente para exigir el cumplimiento de las normas que contenían la obligación de conformarla.

Igualmente, el municipio afirmó en su impugnación que, en caso de que esta Corporación no coincidiera con el argumento anterior, en todo caso los plazos conferidos para el cumplimiento del fallo resultaban insuficientes, dado que, la redacción de ambas normas y su falta de especificidad sobre la autoridad que debía dar cumplimiento a las obligaciones depositadas en "el municipio", llevaban a concluir que el deber de crear la junta estaba depositado en el concejo municipal, en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 32 de la ley 136 de 1994 y, por consiguiente, solicitó que el término para acatar lo ordenado fuera ampliado.

La Sala no comparte los argumentos presentados por el municipio de Ebéjico en su impugnación, por las razones que pasarán a explicarse:

En primer lugar, la Sala se referirá a los reproches que fueron presentados frente a la decisión de haber ordenado al municipio, de manera abstracta y sin consideración al trámite que debía surtir al interior suyo, el cumplimiento de lo previsto en el artículo primero de la ley 5 de 1972 y en el artículo primero del decreto reglamentario 497 de 1973. Para lo anterior, se empezará por precisar que, de la lectura del artículo primero de la precitada ley y, en particular, del modo imperativo en que este está redactado, se concluye que es el propio legislador el que creó las juntas defensoras de animales, como instancias municipales destinadas a promover una cultura de protección y cuidado por los animales.

En efecto, el artículo primero de la ley 5 de 1972 preceptúa (se transcribe textual, como aparece en la norma en cita):

"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 delegado elegido por las directivas de los Centros Educativos locales.

"Parágrafo. En los Municipios donde funciones asociaciones, o sociedades defensoras de animales, o 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 delegado que los represente".

De tal manera que, en criterio de la Sala, no resulta ineludible, como parece plantearse en la impugnación, que el concejo municipal deba disponer su creación a través de acuerdo municipal, pues la norma legal consigna la forma verbal "créanse", que supone la creación por parte del legislador, y no la forma verbal "créense", que en ese caso sí supondría la orden dirigida a un tercero para disponer su creación; de hecho, atendiendo a lo previsto por el artículo 2 ibídem se desprende que dichas juntas no solo fueron creadas, sino que el legislador dispuso, además, que "gozarán de personería jurídica, previa la tramitación correspondiente".

En segundo lugar, la Sala se pronunciará frente a los argumentos que fueron presentados en la impugnación con el propósito de cuestionar la conclusión a la que se llegó en primera instancia con respecto a la procedencia de esta acción para ordenar el acatamiento de lo previsto en los enunciados normativos objeto

de la demanda. En criterio del municipio accionado, de la lectura integral del decreto reglamentario 497 de 1973 y, en particular, del contenido de su artículo 7, el juez de primera instancia debió haber inferido que emplear esta acción para hacer cumplir dichas normas transgrediría la prohibición contenida en el artículo 9 de la ley 393 de 1997, en tanto las mismas generaban gastos. Este planteamiento se basó en que el artículo 7 *ibídem* establecía el deber de los alcaldes de destinar un local para el funcionamiento de las juntas y de solicitar al concejo la inclusión de una partida en el presupuesto para atender “*la compra de drogas veterinarias de urgencia*”.

La Sala no encuentra sustento para los anteriores reproches, pues, no solo está claro que el objeto de la demanda se limitó a que se ordenara dar cumplimiento al artículo primero del decreto en mención, sino que, ni siquiera en el supuesto en que el cumplimiento del artículo primero fuera aparejado inexorablemente al acatamiento del artículo 7, se tornaría improcedente este medio constitucional pues, por un lado, de este último artículo no logra inferirse que el préstamo de un local en la alcaldía para que se reúna dicha junta acarree gastos para el ente territorial y, por el otro, la previsión presupuestal para la compra de drogas veterinarias, no solo escapa del objeto de este proceso, sino que, en todo caso, es una partida presupuestal que ya cuenta con sustento legal para ser apropiada y ejecutada y, en tal medida, es del tipo de normas cuya cumplimiento sí podría ser exigido a través de esta medio de control, según la posición del Consejo de Estado.

Pero, por si lo anterior no fuera suficiente, los integrantes de la junta cumplen funciones *ad honorem* y la misma ley de creación dispone las formas de financiación de dichas juntas. Al respecto, los artículos 4 y 5 de la ley 5 de 1972 dicen (se transcribe textual, como aparece en las disposiciones en cita):

“Artículo 4º: Mediante resoluciones motivadas, dictadas por el Alcalde Municipal en ejercicio de sus funciones a solicitud de la Junta, podrán ser impuestas multas de cinco (5) a cien (100) pesos¹¹, convertibles en arresto si no fueren cubiertas dentro del término de diez (10) días, a los que resultaren responsables de los actos de crueldad, de los maltratamientos o del abandono de los animales cuya protección se provee por medio de la presente Ley.

“PARÁGRAFO: La policía prestará el auxilio necesario a las Juntas para el cumplido desarrollo de sus labores de vigilancia y represión.

“Artículo 5º: Los auxilios, las donaciones y demás ingresos que perciban las Juntas incluidas las multas que impusiesen y recaudaren, serán manejados por un Comité de Tesorería elegido por la Junta en pleno, integrado por tres (3)

¹¹ Previsión que deberá interpretarse en concordancia con la ley 1774 de 2016 y la ley 1801 de 2016, que establecen los montos de las multas destinadas a reprender las conductas en contra de los animales.

personas, debiendo las cuentas respectivas ser presentadas para su aprobación mensualmente al Comité".

De las normas transcritas se desprende que las juntas se financian con los ingresos que reciben por concepto de donaciones, auxilios y por las multas que impone el alcalde, previa solicitud de la junta, en los casos previstos en el mismo artículo 4.

Finalmente, la Sala advierte que, si bien desestimaré los cargos presentados en contra del fallo de primera instancia, accederé a ampliar el plazo conferido para el cumplimiento de lo allí resuelto, con el fin de que las autoridades municipales evalúen la mejor forma de acatar los preceptos legales. Lo anterior obedece, a que el cumplimiento de ambas preceptivas debe compatibilizarse con la Carta Política de 1991 que, si bien propugna por una constitución ecológica, que puede ser alcanzada a través del funcionamiento de estas juntas, también defiende un modelo de estado laico que podría avalar a la autoridad municipal para inaplicar la previsión que dispone la integración del comité directivo de dichas juntas con el párroco municipal o su delegado; asimismo, porque el ente territorial deberá tener en cuenta que, con posterioridad a ambas normas, han surgido nuevas regulaciones en la materia, con las cuales deberá armonizarse el funcionamiento de la junta, entre las cuales destacan la ley 1801 de 2016, que tipifica el maltrato animal, y la ley 1801 de 2016, que en su capítulo III estipula normas para la convivencia de las personas con los animales.

En virtud de lo expuesto, la Sala modificará la sentencia de primera instancia.

6. Costas.

De conformidad con el inciso 2º del artículo 361 del Código General del Proceso, no hay lugar a condena en costas, toda vez que no consta su causación.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA QUINTA MIXTA DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A.

PRIMERO: MODIFÍCASE el ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia proferida el 28 de agosto de 2019 por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín, el cual quedará así:

"ORDÉNASE al municipio de Ebéjico que, en el término de un (1) mes a partir de la notificación de este fallo, dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos primero de la ley 5 de 1972 y primero del decreto reglamentario 497 de 1973".

SEGUNDO: CONFÍRMASE en sus demás aspectos la sentencia impugnada, por lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la ley 393 de 1997 y comuníquese al *a quo*.

CUARTO: Sin costas en esta instancia.

QUINTO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, para lo de su competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,



SUSANA NELLY ACOSTA PRADA



JORGE LEÓN ARANGO FRANCO



DANIEL MONTERO BETANCUR