



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

Tunja, treinta (30) de enero de dos mil quince (2015).

<b><u>ACCION:</u></b>	CUMPLIMIENTO.
<b><u>ACCIONANTE:</u></b>	DEFENSORIA DEL PUEBLO.
<b><u>ACCIONADAS:</u></b>	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y MUNICIPIO DE GARAGOA.
<b><u>EXPEDIENTE:</u></b>	150013333013201400202-00.

Procede el Despacho a dictar Sentencia de Primera Instancia dentro del asunto de la referencia, toda vez que no se observa causal alguna de nulidad que invalide lo actuado.

**I. LA DEMANDA**

Estuvo encaminada a obtener los siguientes pronunciamientos judiciales:

1. Se ordene al Municipio de Garagoa, dar cumplimiento al Acto Administrativo contenido en el Decreto No 00814 del 29 de abril de 2010, al establecerse en su artículo 4º, que la Zona 4 de la cual hacen parte las provincias de Oriente, Neira, Marquez y Lengupá, será abastecida por las Plantas de Beneficio Animal de Garagóa, disponiéndose de las acciones necesarias tendientes a la construcción de la Planta de Beneficio Animal, destinada para el consumo humano.
2. Se ordene al Departamento de Boyacá, a dar cumplimiento al Decreto No 00814 de abril de 2010, por medio del cual se adopta el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal en el Departamento de Boyacá, bajo los principios consagrados en los artículos 1, 2 y 113 de la CP.

Como hechos que sirvieron de sustento a las anteriores pretensiones narra los siguientes:

Dice que el Gobernador de Boyacá, el día 29 de abril de 2010, expidió el Decreto 00814, en uso de sus facultades contenidas en el artículo 4º del Decreto 2965 de 2008, la Resolución 3569 de 2008 y, el Decreto 2380 de 2009, con el objeto de adoptar el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal en el Departamento de Boyacá; que la Defensoría del pueblo presentó derecho de petición ante el Alcalde Municipal de Garagoa, con el objeto de conocer las acciones adelantadas por el Ente territorial en el cumplimiento del Decreto 814 de 2010 y que, la Defensoría del Pueblo Regional Boyacá, en visita a la Alcaldía de Garagoa determinó que, visitada la planta de beneficio animal de Garagoa, se observó el funcionamiento, pero no es la autorizada por la Gobernación de Boyacá y no se encontró actuación alguna tendiente a dar cumplimiento al Decreto 814 de 2010.

Narra que, se ha venido haciendo seguimiento a las actividades del Ente Local, con el objeto de dar cumplimiento al Decreto 814 de 2010 y, que se ha informado a la Defensoría

del Pueblo por el Alcalde Municipal estar funcionando la planta de beneficio animal, presentando documentación que así lo acredita el INVIMA al tener permiso de funcionamiento hasta diciembre de 2016.

Manifiesta que, se presentó derecho de petición al Departamento de Boyacá, informándose estar trabajando sobre el tema, ya que las plantas de beneficio animal no solamente deben ser cumplidas por el Municipio de Garagoa, sino además por las demás zonas que fuera zonificado por el Departamento y que, a la fecha de la presente acción, no se ha dado cumplimiento a la construcción de la planta de beneficio animal en los términos señalados en el Decreto 814 del 29 de abril de 2010 y que, como es manifestado por el Alcalde de Garagoa, no ha podido hacerse viable, necesitando la colaboración del Departamento de Boyacá y de la Empresa privada.

Menciona que los requerimientos realizados en forma escrita y verbal, son presupuestos de agotamiento de los requisitos de procedibilidad que prevé la Ley 393 de 1997, dando respuesta a las solicitudes realizadas por la Defensoría del Pueblo; que el cumplimiento del acto administrativo, no solamente lleva la viabilización del Municipio de Garagoa para la construcción de la planta de beneficio animal, sino además la de garantizar la protección de los derechos colectivos entre otros, el goce del ambiente sano y, acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública y que, en virtud a que conforme lo ha manifestado el Alcalde Municipal, solamente hasta 2016 puede funcionar la planta de beneficio del Municipio.

Aunado a lo dicho, cita la Ley 1551 del 6 de julio de 2012, artículo 29, que faculta a los Alcaldes Municipales con relación a las plantas de beneficio animal para consumo humano y dice que, el señor SANTOS JIMENEZ JIMENEZ, presentó derecho de petición ante la Defensoría del Pueblo, señalando haber transcurrido más de 3 años de vigencia del Decreto, sin haberse iniciado la construcción y adecuación de la referida planta.

Agrega que, se hace necesario que el Departamento de Boyacá, al adoptar el plan de racionalización de plantas de beneficio animal, a través del Decreto 00814 del 29 de abril de 2010, realice las actividades necesarias con el objeto de realizar la construcción de la planta de beneficio animal, como se estableciera en el numeral 7° de la parte considerativa del Decreto, la cual es producto de la factibilidad llegadas las conclusiones de la necesidad de construir plantas de beneficio.

De otra parte, en el escrito de corrección de la demanda visto a folio 26, dice la accionante que, de la respuesta dada al derecho de petición por el Alcalde Municipal de Garagoa, se infiere la no existencia de cumplimiento al Decreto 00814 de 2010, en tanto no se han presentado proyectos de Acuerdo al Concejo, no existe de manera concreta para implementar un nuevo plan de planta de beneficio animal y en éste sentir, ha incumplido el acto administrativo, por lo cual se requiere su efectividad con la acción constitucional. Igualmente dice que, si bien el Alcalde Municipal de Garagoa advierte sobre actividades realizadas, las mismas no son de recibo, transcurrido prácticamente 4 años, al no haber acciones concretas, demostrando renuencia al cumplimiento del citado Acto.

## **II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INCUMPLIDAS**

Como disposiciones incumplidas por la Accionada señala las siguientes: Ley 551 del 6 de julio de 2012 (Sic); ley 472 de 1998, artículo 4, literales a) y h); ley 393 de 1997 y, Decreto 00814 de 2010 expedido por el Gobernador del Departamento de Boyacá.

### **III. CONTESTACION DE LA DEMANDA Y MEDIOS EXCEPTIVOS**

Las Entidades Accionadas, fueron notificadas personalmente del Auto Admisorio de fecha 16 de diciembre de 2014 (Folio 63), con fecha 19 de diciembre de 2014, en el caso del Gobernador del Departamento de Boyacá (Folio 75) y el día 18 de diciembre de 2014 (Folio 73), en lo que respecta al Municipio de Garagoa.

#### **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ.**

A folios 80 a 329 encuentra el Despacho la contestación de la demanda presentada por el Departamento de Boyacá en la cual grosso modo advierte:

Manifiesta que, se opone a la pretensión segunda solicitada, por cuanto hasta la fecha, el Departamento de Boyacá, ha dado cumplimiento a lo normado en el Decreto 814 del 29 de abril de 2010, así como que, no tiene responsabilidad alguna en el incumplimiento imputado.

En cuanto a los hechos dice que son ciertos los hechos 1, 2, 3, 5 y, 7; que no le constan los hechos 4 y 9; advierte que considera no son hechos sino apreciaciones los hechos 6, 8 y, 9 y que, es parcialmente cierto lo afirmado en el hecho 10.

Como excepciones propone las que denomina, falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de nexo causal y, excepción por tratar de comprometer el patrimonio del Departamento de Boyacá por acción de un tercero.

#### **MUNICIPIO DE GARAGOA.**

Encuentra el Despacho la contestación de la demanda a folios 330 a 354 en la cual principalmente manifiesta:

Solicita se niegue por improcedente la acción presentada así como que, se opone a las pretensiones del accionante por encontrarlas sin fundamento de hecho ni de derecho y que, no se opone al numeral segundo de la demanda, en cuanto ello implique que el Municipio de Garagoa, reciba los recursos necesarios para terminar las adecuaciones previstas en el Decreto.

En cuanto a los hechos dice que son ciertos los hechos 1, 2, 4, 6; no ser cierto el hecho 3; no constarle el hecho 5 y el 9 (Bis); ser parcialmente cierto el hecho 7 y, califica como no ser hechos los referidos con el número 8, 9 y 10.

Como argumentos de defensa arguye que, se presenta improcedibilidad de la acción de cumplimiento, inexistencia de incumplimiento de norma con fuerza material de ley.

Arguye que en cuanto a la información solicitada por el Despacho conforme al Oficio No 000719/2014-00202 visto a folio 69 que, el artículo 4, del Decreto 814 de 2010, no prevé la construcción de ninguna planta de tratamiento; que de su lectura se puede establecer que, únicamente informa una situación que debe darse frente al abastecimiento de carne para unos Municipios que; nunca el artículo incluye una obligación de construcción de ninguna planta de beneficio animal, únicamente la provisión de carne en una zona que el Decreto establece y que, no se dice qué Municipios corresponden a cada planta de Garagoa y

Miraflores, por lo que se puede establecer que con la planta que tiene el Municipio y los Municipios que se abastecen de ella, se cumplió con lo allí previsto.

Dice que la planta existente, está autorizada por el INVIMA para su funcionamiento y su construcción no es reciente y que, ha sido adecuada conforme el INVIMA ha venido exigiendo.

#### **IV. TRAMITE DE LA INSTANCIA**

La demanda fue presentada el día 30 de septiembre de 2014 (Folio 18), admitida por auto de fecha 16 de diciembre de 2014 (Folio 63) y notificada personalmente a las demandadas según se advierte a folios 73 y 75.

En igual sentido se notificó al Ministerio Público el día 18 de diciembre de 2014 (Folio 72) y a la Accionante Defensoría del Pueblo, el día 19 de diciembre de 2014 (Folio 77).

Se advierte que, no se decretó la prueba solicitada por el Municipio de Garagoa a folio 352, de oficiar al INVIMA, en lo que refiere a la actual Planta de Beneficio Animal, toda vez que el Despacho considera innecesario el decreto de éste medio probatorio, sumado a que, la misma no es objeto de regulación en el Decreto 814 de 2010, y tampoco su estado actual fue el objeto principal de ésta Acción de Cumplimiento.

#### **V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

##### **1. PROBLEMA JURIDICO.**

El sub iudice se contrae a establecer si, ¿Las demandadas DEPARTAMENTO DE BOYACÁ y MUNICIPIO DE GARAGOA, han incumplido lo dispuesto en el Decreto No 00814 del 29 de abril de 2010 “Por el cual se adopta el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal en el Departamento de Boyacá”?

Corolario de lo anterior, ha de indagarse si, ¿Debe ordenarse al MUNICIPIO DE GARAGOA, la construcción de la planta de Beneficio Animal, destinada para consumo humano, en lo que corresponde a la Zona 4, conforme es previsto en el artículo 4º de la norma sub exámine y, al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ a, dar cumplimiento a la norma que se estima inobservada, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículo 1, 2 y 113 de la Carta Política?

Adicionalmente es de cuestionarse por ésta Instancia si ¿El Decreto 814 de fecha 29 de abril de 2010, proferido por el Gobernador del Departamento de Boyacá, contiene el mandato respecto de la cual se solicita su cumplimiento? y si ¿Son procedentes las órdenes solicitadas en la demanda, en tanto su cumplimiento implica gastos?

##### **2. HECHOS PROBADOS.**

De las pruebas obrantes en el plenario es posible concluir por el Despacho lo siguiente:

1. A folio 7, encuentra el Despacho derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo, ante el Alcalde Municipal de Garagoa, el día 9 de octubre de 2013,

respecto a, que acciones se han adelantado por el Ente Territorial, para el cumplimiento del Decreto 814 de 2010 y, desde 2011, cuáles proyectos se han presentado ante el Departamento por el Municipio, para formular e implementar un Plan de racionalización de Plantas de beneficio animal.

2. A folio 9, se encuentra acta de visita especial, practicada en la Alcaldía Municipal de Garagoa, el día 25 de octubre de 2013, con el objeto de verificar, respecto a derecho de petición y la construcción y adecuación de la planta de beneficio animal de Garagoa, atendiendo al Decreto 814 de 2013 (Sic).
3. A folio 11, se observa derecho de petición formulado por la Defensoría del Pueblo, ante el Gobernador del Departamento de Boyacá, relacionado con las plantas de beneficio animal y, el cumplimiento al decreto 814 de abril de 2010 de la Gobernación de Boyacá.
4. Con fecha 29 de abril de 2010, el Gobernador del Departamento de Boyacá, expidió el Decreto 00814. “Por el cual se adopta el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal en el Departamento de Boyacá” (Folio 13); el cual se encuentra vigente y fue modificado por el Decreto 1007 del 28 de noviembre de 2014 en lo que respecta al artículo 1º (Folios 327 a 329).
5. Mediante Oficio de fecha 30 de septiembre de 2014, el Alcalde Municipal de Garagoa, dio respuesta a petición presentada por Defensora Pública Delegada, de fecha 29 de septiembre de 2014 (Folio 29).
6. Por Oficio de fecha 3 de octubre de 2014, el Secretario de Fomento Agropecuario de la Gobernación de Boyacá, dio respuesta a derecho de petición de la Defensoría del Pueblo, relacionado con las Plantas de Beneficio animal, radicado con el No 2014-720-002323-3 (Folio 34).
7. Se allegaron las Actas No 22 y 25 de fechas 31 de mayo de 2013 y 24 de septiembre de 2013 respectivamente, de seguimiento al denominado PRPBA – Plan de racionalización de plantas de beneficio animal, celebradas en la Secretaría de Fomento Agropecuario de la Gobernación de Boyacá (Folios 36 a 61); así mismo Actas de reunión de concertación para la implementación y ejecución del Plan de racionalización de plantas de beneficio animal (Folios 89 a 160).

### **3. LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO.**

El artículo 87 de la Carta Política previó la Acción de Cumplimiento al mencionar que:

*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.*

El anterior precepto Constitucional, fue reglamentado a través de la Ley 393 del 29 de junio de 1997. Dispone el artículo 1º con relación al objeto que:

*Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en ésta ley **para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.***

Igualmente son principios que orientan la Acción Constitucional en comento, los de trámite oficioso, publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad (Artículo 2º).

En el mismo escenario, es de anotar que, la Ley 1437 de 2011, establece en el artículo 146, dentro de los medios de control, el *cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos*, en la siguiente forma:

*Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.*

En Sentencia C-1194 de 2001, Magistrado Ponente Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, la Corte Constitucional tuvo oportunidad de precisar el objeto, contenido y alcance de la Acción de Cumplimiento, al manifestar:

*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, o 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 económico justo".*

*La acción de cumplimiento hace titular a toda persona de "potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado" mediante la presentación de una solicitud dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.*

*El ámbito dentro del cual la acción de cumplimiento adquiere su significación y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de "normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos". En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente –los jueces de la jurisdicción administrativa –, para presentar una solicitud que remedie "la acción u omisión de la autoridad" que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente la inobservancia de un deber que se predica de la administración.*

*La acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso. Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el "cumplimiento de un deber omitido" contenido en "una ley o acto administrativo" que la autoridad competente se niega a ejecutar.*

Es de traer a colación igualmente lo manifestado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia de fecha 17 de octubre de 1997, Radicación No ACU-20, Consejera Ponente Dra. CONSUELO SARRIA OLCOS cuando advirtió:

*"Son claras las disposiciones constitucionales y legales en precisar el fin de la acción de cumplimiento, como su nombre lo indica, es el de hacer cumplir el ordenamiento jurídico existente, por parte de las autoridades competentes, para hacer efectivo el Estado social de derecho, pero es claro también que en ese ordenamiento jurídico debe estar claramente establecida la obligación que se pretende hacer cumplir. Lo que indica que a través de la acción de cumplimiento no es posible discutir derechos, sino hacer respetar los ya existentes y que se cumplan las normas que los reconocen.*

*Así las cosas, no es posible para el juez que conoce de una acción de cumplimiento, convertirla en acción contenciosa y entrar a discutir y establecer el derecho del accionante.*

*La acción de cumplimiento, está prevista, precisamente, para ordenar el cumplimiento de una norma o acto administrativo que contenga una obligación clara y precisa, cuyo incumplimiento implique el desconocimiento de un derecho que no se discute.*

*De acuerdo con ese criterio, la Ley 393 de 1997 dispuso, en su artículo 9o, que la acción de cumplimiento sería improcedente cuando el accionante contara con otros medios de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o del acto administrativo, y si la obligación no está clara, si existen diferentes interpretaciones sobre la norma que se pretende se cumpla, el particular afectado cuenta con otros mecanismos de defensa judicial a través de los cuales puede discutir y hacer valer sus derechos.*

*En el caso de autos, los interesados, en relación con los oficios a ellos remitidos, en respuesta a su solicitud de reconocimiento de la prima de nivelación cuentan con las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa, a través de las cuales pueden discutir su derecho y obtener un pronunciamiento respecto del mismo que será obligatorio para la autoridad respectiva, lo que muestra la improcedencia de la acción de cumplimiento".*

#### **4. LA NORMA RESPECTO DE LA CUAL SE SOLICITA SU CUMPLIMIENTO.**

En éste acápite es de mencionar que, la parte actora en el escrito de demanda (Folios 3 y 4) afirma que, *A la fecha de presentación de la Acción de cumplimiento, no se ha dado cumplimiento a la construcción de la Planta de Beneficio Animal en los términos señalados en el Decreto 00814 del 29 de abril de 2010 ... así como que, Se hace necesario que el Departamento de Boyacá al adoptar el Plan de racionalización de Plantas de Beneficio Animal, a través del Decreto 00814 del 29 de abril de 2010 realice las actividades necesarias con el objeto de realizar la construcción de la Planta de Beneficio Animal como se estableciera en el numeral SEPTIMO de la parte considerativa del Decreto, la cual es producto de la factibilidad llegadas las conclusiones de la necesidad de construir Plantas de Beneficio.*

En las anteriores condiciones, visto el Decreto No 00814 de fecha 29 de abril de 2010, proferido por el Gobernador del Departamento de Boyacá, "Por el cual se adopta el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal en el Departamento de Boyacá", se encuentra lo siguiente:

En el considerando 7 se menciona:

*Que como resultado de lo anterior se produjo el documento final del estudio de pre factibilidad con las siguientes conclusiones:*

...

*Construir en éste departamento cinco plantas de beneficio, zonificadas de la siguiente manera: ... Zona cuatro: Provincias Oriente, Neira, Márquez y Lengupa.*

Igualmente el Artículo Cuarto prevé:

*La zona 4 será abastecida por las plantas de Beneficio Animal de Miraflores y Garagoa teniendo cobertura en los municipios de Úmbita, Guateque, Tibana, Turmequé, Nuevo Colón, San Luis de Gaceno, Guayatá, Zetaquirá, Macanal, Tenza, Sutatenza, Somondoco, Chinativa, Viracachá, Paez, Santa María, Campohermoso, La Capilla, Pachavita, Almeida, Chivor, Berbeo y San Eduardo.*

En cuanto a su vigencia, prevé el Decreto que:

*La presente resolución (Sic) rige a partir de la fecha de su notificación.*

## **5. LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS.**

En lo que respecta a la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por el Departamento de Boyacá (Folio 82), el Despacho considera que no tiene vocación de prosperidad, como quiera que el Decreto 814 del 29 de abril de 2010, se trata de un acto administrativo, es decir, es una manifestación de voluntad de la administración con vocación de producir efectos jurídicos, expedido por el Gobernador de Boyacá. Igualmente de la lectura de las pretensiones de la demanda, se encuentra que se formulan imputaciones por acciones y omisiones, no solamente del Municipio de Garagoa, sino también del Departamento de Boyacá.

En cuanto a las demás excepciones propuestas por el Departamento de Boyacá, esto es, inexistencia de nexo causal y, excepción por tratar de comprometer el patrimonio del Departamento de Boyacá por acción de un tercero; las mismas penden del fondo del asunto, razón por la cual el Despacho las resolverá de consuno con las pretensiones de la demanda.

## **6. EL CASO DE MARRAS.**

6.1. En el caso sub exámine, la acción de rango constitucional con desarrollo legal en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, artículo 146, fue promovida por Defensora Pública de la Defensoría del Pueblo, y en consecuencia como quiera que, se encuentra legitimada para su ejercicio cualquier persona así como el Defensor del Pueblo y sus Delegados (Artículo 4º, literal a), Ley 393 de 1997), se dispuso su admisión mediante proveído del 16 de diciembre de 2014 (Folio 63).

6.2. Se ocupa inicialmente el Despacho de la pretensión primera de la demanda, esto es que se ordene al Municipio de Garagoa que disponga las acciones necesarias tendientes a la construcción de la Planta de beneficio animal, destinada para el consumo humano.

Como fue advertido, si bien la Acción promovida se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – y de los actos administrativos, que conlleva a la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho y, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo; lo cierto es que como se anotó, procede para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo o, que la norma sea aplicable y con fuerza material de ley o acto administrativo, es decir que, debe presentarse el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de “normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”.

Verificada la norma sub exámine, esto es el Decreto 814 del 29 de abril de 2010, se encuentra que ni el artículo cuarto, como tampoco el considerando 7º, disponen en forma clara y precisa, la obligatoriedad para que el Municipio de Garagoa construya la planta de beneficio animal solicitada, sino que principalmente el acto administrativo, refiere que la zona 4 será abastecida por las Plantas de Beneficio animal de Miraflores y Garagóa; es más la norma en comento no señala qué planta de beneficio animal sea la que debe abastecer entre los dos Municipios a los demás beneficiarios de la Zona 4, como tampoco obligaciones para los Municipios que integran la Zona.

Observa igualmente el Despacho que de la lectura de la norma referida, no se encuentran las condiciones modales en las cuales deba ser construida la planta de beneficio animal, ni que ésta obligación se encuentre a cargo primordialmente del Municipio de Garagoa, por tanto no se advierten los deberes de la autoridad accionada y que por lo tanto se muestre renuente a cumplirlos.

Es así que, como quiera que la prosperidad de la acción incoada, conlleva a que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido y como quiera que el mismo no está determinado en forma concreta en la norma respecto de la cual se solicita su cumplimiento, por cuanto necesariamente, debe deducirse inminentemente la inobservancia de un deber que se predica de la administración; no es posible que se concluya la inobservancia del deber que se requiere dé cumplimiento con la demanda.

No debe olvidarse que La acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, **imperativo, inobjetable y expreso** y que, el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa como, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos, de tal suerte que, por el hecho que se mencione la obligación del abastecimiento en forma zonificada, ello no implica que se esté ordenando la construcción de la planta de beneficio animal.

De otra parte, como el deber presuntamente omitido, no se encuentra plenamente establecido en el Decreto 814 del 29 de abril de 2010, por cuanto no es imperativo, inobjetable y expreso, no es posible discutir por ésta vía la orden de construcción de la planta, por cuanto la acción de cumplimiento, está prevista, para ordenar el cumplimiento de una norma o acto administrativo que contenga una obligación clara y precisa, cuyo incumplimiento implique el desconocimiento de un derecho que no se discute.

Por lo anterior, y como quiera que el objeto de la acción de cumplimiento, es el de hacer cumplir el ordenamiento jurídico existente, por parte de las autoridades competentes. para hacer efectivo el Estado social de derecho y. en el ordenamiento jurídico debe estar claramente establecida la obligación que se pretende hacer cumplir, desde ya se advierte que la súplica de ordenar la construcción de la obra pública no tiene vocación de prosperidad.

Para éste Despacho no podría ser de otro modo, toda vez que el Decreto No 814 del 29 de abril de 2010, expedido por el Gobernador de Boyacá, adopta un plan de racionalización de plantas de beneficio animal en el Departamento señalando zonas para el efecto y, claro es que quien puede comprometer los recursos económicos en el caso del Municipio de Garagoa<sup>1</sup>, para la construcción de obras públicas es su propio ordenador del gasto, previos los estudios y apropiación de recursos por la misma Entidad territorial (Artículo 345 de la C.P.), conforme es regulado en el estatuto de contratación estatal, las normas presupuestales pertinentes y el plan de desarrollo de cada entidad territorial. Aunado a ello, no puede olvidarse que, el artículo 1º de la Ley 136 de 1994, en armonía con el artículo 287 de la Carta Política, dispone que los Municipios como Entidades Territoriales disponen de autonomía administrativa y presupuestal y el numeral 9, del artículo 315 de la Carta Política prevé como funciones de los alcaldes, el ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto; aspecto que se acompasa con lo normado en el artículo 11 del Estatuto de Contratación Estatal, en lo que respecta a la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos a efecto de ordenar los gastos de las Entidades.

6.3. Ahora bien, en gracia de discusión, se encuentra igualmente que tampoco procedería la acción incoada por cuanto, sin lugar a dudas la construcción de la planta de beneficio solicitada implica gastos. como quiera que se constituye en una obra pública, lo cual igualmente hace improcedente ésta, en los términos del parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 y conforme al cual:

*La Acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.*

En éste aspecto es de mencionar que el Consejo de Estado<sup>2</sup>, ha concluido la improcedencia de la acción de cumplimiento, cuando se persiga imponer gastos. Así ha razonado:

*Al juez constitucional no le corresponde adoptar decisiones tendientes a administrar recursos ni a priorizar acciones de gobierno. pues esas funciones corresponden a autoridades que pertenecen a otras ramas y órganos del poder público. En tal virtud, es razonable entender que las ordenes dirigidas a exigir el cumplimiento de un gasto no dispuesto o contemplado por las autoridades competentes para ello, escapan de la competencia judicial.*

En igual forma, la Corte Constitucional en Sentencia C-157 de 1998, observó al respecto:

*En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el*

<sup>1</sup> A folio 152 se menciona que podría costar el proyecto doce mil millones de pesos \$12.000.000.000.

<sup>2</sup> Sección Quinta, Sentencia del 13 de mayo de 2004. Radicación No **25000 23-27-000 2004-0078-01(ACU)**.

*Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan. La acción de cumplimiento tiene un campo propio en el que ampliamente puede desplegar su virtualidad. La eficacia del novedoso mecanismo debe garantizarse y promoverse por la ley. Sin embargo, ello no puede perseguirse a costa de alterar las restantes instituciones y mecanismos constitucionales. Por lo demás, resulta insólita la pretensión que se expresa con la fórmula según la cual "todo gasto ordenado por las normas legales habrá de ejecutarse", que pretende erigir un sistema presupuestal inflexible, apto para servir de escarmiento al abuso o ligereza de la democracia que ordena gastos que a la postre no se realizan. Los recursos del erario provienen de los impuestos de los ciudadanos. De su manejo desordenado y descuidado no puede surgir la receta para curar el mal que con razón se censura.*

Así las cosas, como es sabido, toda obra pública demanda no solamente la planeación necesaria, la realización de estudios y análisis de conveniencia, la determinación del inmueble en el cual se pretenda su construcción, especificaciones técnicas, presupuesto, proceso de selección del contratista y en sí, en términos del artículo 32 del Estatuto de contratación estatal, la apropiación de los recursos económicos necesarios para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier trabajo material sobre bienes inmuebles.

Conforme a ello, en términos del Consejo de Estado, a éste Despacho no le corresponde adoptar una decisión respecto de una obra que, no se encuentra concretamente ordenada por la autoridad competente, que para el caso de los Municipios es el Alcalde Municipal, toda vez que es el Representante Legal de la Entidad y el ordenador del gasto.

Por tanto, es procedente la censura de la demandada Municipio de Garagoa, quien a folio 346 advierte que, la acción es improcedente, por cuanto implicaría la prosperidad de la acción de cumplimiento, inobservar el párrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, en cuanto se disponga el reconocimiento de sumas de con destino a la adecuación de la planta de beneficio animal, cuyo respaldo no se encuentra reflejado en el presupuesto del Municipio.

6.4. En lo que alude a la pretensión segunda de la demanda, esto es que se ordene al Departamento de Boyacá, a dar cumplimiento al Decreto 00814 de abril de 2010, bajo principios Constitucionales es de mencionar que, de la lectura del Decreto referido, se infiere que tampoco se observan obligaciones concretas o expresas, en cuanto al Ente Seccional.

Ello si se tiene en cuenta que como ha sido mencionado, el objeto de la norma fue el de adoptar un plan de racionalización, esto es un método o propósito para el manejo de las Plantas de Beneficio Animal y su cobertura, más no la existencia de obligaciones exactas y precisas, que hayan sido impuestas dentro de la órbita de sus competencias; que en todo caso se advierte son tomadas por la misma norma, esto es el Decreto 814 de 2010, proferido por el Gobernador de Boyacá.

Aunado a lo anterior, el Despacho no puede obviar que, en la actualidad se encuentra operando una planta de beneficio animal en el Municipio de Garagoa, la cual se encuentra autorizada por el INVIMA hasta el año 2016 (Conforme lo advierte la misma demandante a folio 11 y el Municipio de Garagoa a folios 29 y 353); sumado a que como mencionó el Departamento de Boyacá (Folio 89), se estableció un plazo de 3 años y medio para la

construcción de las plantas de beneficio animal, en el parágrafo 1 del artículo 13 del Decreto 2270 de 2012, los cuales empezaron a contabilizarse con la expedición de la Resolución No 240 de 2013.

En el anterior escenario, el artículo 13, “Plan Gradual de Cumplimiento”, del Decreto 2270 del 2 de noviembre de 2012, expedido por la Presidencia de la República, dispone en su parágrafo 1:

*Las plantas de beneficio, desposte, desprese deben implementar el Plan Gradual de Cumplimiento en su totalidad dentro de un plazo máximo de tres años y medio (3.5), contados a partir de la expedición del reglamento técnico respectivo.*

Por otra parte, la Resolución No 240 “*Por la cual se establecen los requisitos sanitarios para el funcionamiento de las plantas de beneficio animal de las especies bovina, bufalina y porcina, plantas de desposte y almacenamiento, comercialización, expendio, transporte, importación o exportación de carne y productos cárnicos comestibles*”, fue expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el día 31 de enero de 2013.

De acuerdo a lo anterior, infiere el Despacho que en la actualidad en el Municipio de Garagoa existe una planta de beneficio animal que es vigilada por una Entidad competente del orden nacional e igualmente, no existiría en éste escenario, inobservancia de las Accionadas de los plazos que al efecto ha dispuesto el Gobierno Nacional, para cumplir con la referida normatividad, lo que tampoco conlleva a observar omisiones actuales de las mismas.

Aunado a lo dicho, se allegaron Actas (Folios 36 y S.S.) que dan cuenta del seguimiento al Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal, con fundamento en el Decreto 814 del 29 de abril de 2010, con lo que se concluye que si se han efectuado actividades en torno a éste tema.

6.5. De otra parte y como cuestión procesal, a folio 84 se observa poder especial conferido al Dr. HUMBERTO ALEXIS CASTILLO SANCHEZ, para que actúe como apoderado del Departamento de Boyacá; en tanto que a folio 330, se encuentra poder especial otorgado al Dr. ANDRÉS JOSE PARDO RODRIGUEZ, como apoderado del Municipio de Garagoa. Conforme a lo anterior, se reconocerá personería para actuar a los referidos profesionales del Derecho.

### **DECISION.**

Conforme a lo anterior es del caso negar la solicitud de cumplimiento del Decreto 00814 del 29 de abril de 2010, proferido por el Gobernador de Boyacá. “*Por el cual se adopta el Plan de Racionalización de Plantas de Beneficio Animal en el Departamento de Boyacá*”; toda vez que como se advirtió, el deber que se dice omitido no se encuentra sea imperativo, inobjetable y expreso; además que en gracia de discusión y de reunir las condiciones referidas, en todo caso implicaría gastos, razón por la cual la Acción impetrada es improcedente.

Por las razones expuestas el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO.** Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por el Departamento de Boyacá.

**SEGUNDO.** Negar la solicitud de cumplimiento presentada en contra del Municipio de Garagoa y del Departamento de Boyacá.

**TERCERO.** Se advierte a la Actora que, no podrá instaurar nueva acción con la misma finalidad, en los términos del artículo 7º de la Ley 393 de 1997.

**CUARTO.** Notifíquese la presente en la forma indicada en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997. Contra ésta decisión procede el Recurso de Apelación en los términos del artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

**QUINTO.** Se reconoce personería para actuar al Abogado HUMBERTO ALEXIS CASTILLO SANCHEZ, identificado con la C.C. No 7.174.043 expedida en Tunja y Tarjeta Profesional No 145.975 del C.S.J., como apoderado del Departamento de Boyacá, en los términos y para los efectos del poder obrante a folio 84.

**SEXTO.** Se reconoce personería para actuar al Abogado ANDRES JOSE PARDO RODRIGUEZ, identificado con la C.C. No 7.169.629 expedida en Tunja y Tarjeta Profesional No 186.373 del C.S.J., como apoderado del Municipio de Garagoa, en los términos y para los efectos del poder obrante a folio 330.

**SÉPTIMO.** En firme la sentencia, háganse las comunicaciones del caso para su cumplimiento y archívese el proceso previa anotación en el programa "Justicia Siglo XXI".

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE.**

**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Juez