Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Tunja

Tunja, trece (13) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

RADICACIÓN:	**150013333 010 2022 00335 00**
EJECUTANTE:	**RUBÉN ARDILA CLAVIJO**
EJECUTADO:	**MUNICIPIO DE TUNJA**
MEDIO DE CONTROL:	**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE INTERESES COLECTIVOS - ACCIÓN POPULAR**
ASUNTO:	**RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN Y CONCEDE APELACIÓN**

I. ASUNTO A RESOLVER

1. Procede el despacho a resolver el recurso de reposición y en subsidio apelación, interpuesto por la apoderada judicial del municipio de Tunja, contra el auto proferido el 10 de febrero de 2025, mediante el cual se dispuso: *"DECRETAR medida cautelar consistente en ordenar al Municipio de Tunja abstenerse de realizar intervención u obra alguna en el predio adquirido por el municipio de Tunja a través de escritura pública No 354 del 11 de marzo de 1999 – matrícula inmobiliaria 070-120272, hasta tanto se decida el fondo del asunto."*

II. ANTECEDENTES

2.1. La providencia recurrida

2. Se trata del auto proferido por este despacho el 10 de febrero de 2025, por medio del cual, se decretó medida cautelar consistente en ordenar al municipio de Tunja, abstenerse de realizar intervención u obra alguna en el predio de propiedad de la entidad territorial, adquirido a través de escritura pública No 354 del 11 de marzo de 1999- matrícula inmobiliaria 070-120272, hasta tanto se decida el fondo del asunto.

3. Para llegar a dicha consideración, este despacho tuvo en cuenta que en el caso bajo estudio, el predio identificado con matrícula inmobiliaria 070-120272 contaba con destinación específica para educación, y ello fue desconocido por el municipio y por el concejo municipal de Tunja, quienes asignaron destinación a una franja del inmueble, para la construcción del centro de bienestar animal, sin sopesar el derecho a la educación como servicio público, y sin tener en cuenta el impacto que ello generaría en el colegio que funciona dentro del mismo predio.

4. Al efecto, para concluir que el predio tenía destinación específica para educación, el despacho valoró las siguientes pruebas documentales:

5. El convenio interadministrativo No 2024 de 1998 (índice 111 de samai) buscó "la cofinanciación con recursos aportados por el FIS y el MUNICIPIO para que este procediera a la **adquisición de un lote y construcción del colegio Nacionalizado José Joaquín Castro Martínez del municipio de Tunja – Boyacá"**. (ver anexo 1 del convenio en el que se estableció que se trataba del subprograma "Intersubsectorial Educación).

6. A índice 111 de samai, obra oficio emitido el 23 de junio de 1999 por el director del Fondo Nacional de Inversión Social, en el que dio cuenta que "**en la leyenda del presupuesto general de la nación de 1998, la asignación presupuestal para el presente convenio de cofinanciación contempla tanto la actividad de ADQUISICIÓN DE TERRENO, como la construcción del COLEGIO NACIONALIZADO JOSÉ JOAQUÍN CASTRO MARTÍNEZ DEL**

7. A su turno, del texto de la escritura pública 354 del 11 de marzo de 1999 (índice 101 de samai) se desprende que "**El inmueble objeto del presente acto, es adquirido por el MUNICIPIO con destino a la construcción de un establecimiento educativo, y será la sede del Colegio José Joaquín Castro Martínez de la ciudad de Tunja"**

8. Encontró además el despacho que el 26 de mayo de 1999, el entonces alcalde mayor de Tunja – Dr. Jairo Aníbal Díaz Márquez – elevó petición ante el Fondo Nacional de Inversión Social, solicitando el cambio del objeto del convenio para que solamente se suscribiera con miras a la adquisición del lote, más no para la construcción del colegio, por no existir recursos para el efecto; petición que fue negada.

9. A su turno, el día 4 de abril de 2006, el concejal de Tunja – José Antonio Estupiñán Cáceres – solicitó a FINDETER conceptuar si era posible que el concejo de Tunja facultara al alcalde municipal de Tunja, para modificar el numeral sexto de la escritura No 354 de 1999, a fin de destinar el terreno bajo estudio, a la construcción de otro establecimiento educativo diferente al Colegio Castro Martínez, dado que este último se había fusionado con otros establecimientos educativos.

10. Frente a dicha petición, FINDETER, a través de oficio 160 03 00870 del 11 de abril de 2006 indicó que, para el cambio de destinación de activos de los entes territoriales, se debía acudir a la instancia administrativa correspondiente.

11. Las pruebas enumeradas fueron tenidas en cuenta dentro del auto recurrido para concluir que desde el momento en que se asignó una partida del presupuesto general de la nación en el año de 1998 para la adquisición del lote mencionado, se indicó que el mismo, tendría una destinación específica para el sector de la educación; así lo ratificó el convenio 2024 de 1998, la escritura pública 354 de 1999 y los oficios a través de los cuales el alcalde mayor de Tunja y el concejal mencionados, buscaron cambiar la destinación, pero para dar curso a la construcción de otros proyectos educativos.

12. Pese a lo anterior, el 11 de agosto de 2022, el concejo municipal de Tunja, emitió acuerdo municipal 030 del 11 de agosto de 2022, a través del cual, acordó "**Asignar la destinación a la franja de terreno** de 3998 m2, que hace parte de uno de mayor extensión de propiedad del municipio de Tunja, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No 070-120272 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja; para la construcción del Centro de Bienestar Animal y su posterior operación y funcionamiento".

13. Nótese que a pesar de estar acreditado que el predio contaba con una destinación específica, el concejo municipal, por solicitud del municipio, procedió a "asignar destinación" y para tal fin, motivó el acuerdo indicando que revisado el archivo del concejo municipal de Tunja, "no se encontró y/o no se halló registro de acuerdo municipal que haya dado autorización al Alcalde Mayor de Tunja, para la adquisición de dicho inmueble, **así le haya otorgado destinación específica**", y que FINDETER no había encontrado registro en las bases de datos, frente al convenio 2024 de 1998.

14. Pese a lo anterior, el texto del acuerdo en cita dio cuenta que en la escritura pública 354 de 1999 se indicó que el predio se había adquirido con destino a la construcción de establecimiento educativo, en desarrollo y ejecución del convenio 2024 de 1998, suscrito entre Findeter y el municipio de Tunja. En consecuencia, se decidió dentro del mencionado acto administrativo, asignar una franja de terreno para la construcción del centro de bienestar animal de la ciudad de Tunja, por ser compatible con el plan de ordenamiento territorial.

15. La valoración probatoria enunciada permitió colegir al despacho que el municipio y el concejo municipal de Tunja, pasaron por alto - pese a tener conocimiento - la destinación del predio para educación y le cambiaron de manera abrupta su destinación, para proceder a construir el centro de bienestar animal de la ciudad.

16. En tal sentido, se afirmó en la providencia recurrida, que en punto a la decisión de la medida cautelar, es necesario plantearse el interrogante en torno a si la asignación de destinación a una franja de terreno por parte del concejo resulta sustancialmente diferente al cambio de destinación en su uso respecto de la misma franja de terreno, pues el municipio ha sustentado su defensa entre otros argumentos, en que el concejo municipal asignó la destinación a la franja de terreno conforme a los usos permitidos por el POT.

17. Frente a dicho interrogante, el despacho consideró que la diferencia entre uno y otro trámite tiene impacto en el derecho a la educación, considerado como derecho fundamental, pero también como derecho colectivo desde la órbita del servicio público, y aunado a ello, puede impactar la moralidad administrativa, pues en el trámite del cambio de destinación, era deber del municipio y del concejo municipal evaluar el impacto y sopesar los derechos afectados con la decisión. Se indicó en la providencia recurrida:

> *"52. En tal sentido, teniendo el predio identificado con matrícula inmobiliaria No 070-120272 la destinación específica para educación era deber del alcalde municipal, pedir autorización al concejo municipal para el cambio de destinación, argumentando y motivando las razones del proyecto, para que al interior de la corporación se discutiera si dicho cambio se acompasaba con los fines esenciales del Estado y el impacto que ello tendría en la comunidad. Debieron estar indiscutiblemente presentes discusiones como la afectación al derecho a la educación y contemplar si ello conllevaba algún peligro para los estudiantes por la presencia de animales, así como por la disposición de desechos, máxime cuando en la Institución Educativa José Joaquín Castro Martínez – sede primaria – que funciona en el predio, existe restaurante escolar."*

18. Lo anterior implicó que en las sesiones plenarias del concejo, no se sustentaron los motivos fácticos y jurídicos que justifican el cambio de destinación del inmueble, porque se partió de la premisa de que el predio no tenía destinación, cuando resultaba palmario que era para educación. Aunado a lo anterior, no se permitió a la comunidad expresar sus opiniones frente al proyecto de acuerdo, porque en el mismo no se discutió el cambio de destinación.

19. Se tuvo en cuenta además que de manera casi concomitante a que se tramitaba la asignación de destinación a la franja de terreno (agosto de 2022), la secretaría de educación de Boyacá (junio de 2022), postuló el predio analizado en la convocatoria realizada por ASOCAPITALES **para ser sede de universidades y colegios**. Pese a que la entidad informó que frente a dicha convocatoria no ha existido pronunciamiento alguno, ello ratifica que el predio tenía destinación para educación, y su cambio, debió estar fundamentado fáctica y jurídicamente, máxime cuando la entidad, evidenció con dicha solicitud, la necesidad de ampliar la infraestructura educativa en la ciudad.

20. Ahora bien, en la providencia recurrida el Despacho además concluyó, que no haber discutido los efectos del cambio de destinación del predio, llevó a que la entidad territorial dejara de lado las consecuencias de la construcción del centro de bienestar animal en el mismo predio en que funciona una Institución Educativa, tales como las certificadas por la secretaría de salud territorial a índice 50 de samai, quien manifestó que la presencia de dicho centro podría traer consecuencias en salud ambiental, como la generación de ruido, la generación de vertimientos por las actividades realizadas dentro del CBA, la generación de residuos ordinarios y peligrosos, molestias sanitarias por olores (excretas de animales) y proliferación de vectores alrededor del área del proyecto.

21. Dichas circunstancias llevaron a concluir al despacho de cara a una ponderación de derechos a favor de la comunidad educativa y de la comunidad Tunjana, que es necesario suspender la ejecución de las obras del centro de bienestar animal, mientras se decide el fondo del asunto.

2.2. Fundamentos del recurso

22. Inconforme con la decisión, la apoderada judicial del municipio de Tunja, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la mencionada decisión.

23. Argumentó en síntesis que la administración municipal no ha desconocido la destinación educativa del predio, y ello se deriva de los motivos esbozados en el Acuerdo No 020 de 2022, razón por la cual afirma que se sometió a estudio y aprobación de la corporación edilicia una pequeña franja de terreno del del mayor extensión, para la construcción del centro de bienestar animal, siendo viable que coexistan la institución educativa y el CBA con los aislamientos y cerramientos que la norma de construcción exige.

24. Afirmó la apoderada del municipio, que la Curaduría Urbana solicitó información a este despacho judicial el 9 de agosto de 2023 sobre el estado de la acción popular de la referencia, sin obtener respuesta, por lo que procedió a expedir la licencia de construcción C2LUC6-005-2023. Afirmó de manera textual la recurrente:

> "*De otro lado no es comprensible para esta entidad porque hoy se hecha (sic) de menos la modificación de una pequeña franja de terreno del predio de mayor extensión y se ordena la suspensión de intervención y obra en el mismo, cuando la curadora urbana número dos, a través de licenciamiento ya mencionado, el pasado 9 de agosto de 2023, solicitó a la señora Juez Décimo administrativa del circuito de Tunja se pronunciará sobre el estado procesal de la acción popular que hoy nos ocupa, sin obtener pronunciamiento alguno, lo cual dio pie para que la referida funcionaria diera continuidad al trámite de solicitud de licencia la cual culminó con la expedición del acto administrativo N° C2LUC6-005-2023.*
> *De haber dado una respuesta oportuna el despacho judicial o ante las dudas generadas hubiese adoptado la media cautelar contigua a la manifestación de la curadora, ello habría impedido que mi representada adelantara un tramite (sic) contractual tendiente al diseño y construcción del CBA y de la ampliación de la institución educativa, lo cual a su vez habría evitado incurrir en gastos públicos y hasta en detrimento patrimonial dado que el contrato hoy en día está en ejecución y ante la medida cautelar tendrá que tomarse medidas administrativas contractuales que no van hacer de buen recibo para el ejecutor del contrato, e incluso para la comunidad. "*

25. Afirmó además que el proyecto de construcción del CBA se encuentra respaldado con elementos técnicos y jurídicos; es compatible con el plan de ordenamiento territorial; es garante de la protección ambiental; y ofrece condiciones de accesibilidad, disponibilidad de servicios y condiciones necesarias para la obra; además cuenta con licencia de construcción. Sumado a lo anterior, el proyecto da cumplimiento a la Ley 2054 de 2020 y al Acuerdo 017 de 2015 sobre política pública de protección y bienestar animal, y da cumplimiento además al fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro de la acción popular 15001333300720180005701.

26. Señaló que la medida cautelar decretada afecta a la institución educativa rural del sur, porque uno de los propósitos de la licencia C2LUC-005-2023 es la construcción de un piso de altura y otras obras en dicha institución, luego la medida impide la referida construcción, y en tal sentido se afecta a las personas en situación de discapacidad. Lo anterior, afirma el municipio, afecta directamente el interés superior de los menores y su derecho fundamental a la educación.

27. Frente a los riesgos generados por la construcción del CBA indicó la recurrente que tales los mismos fueron analizados por la curadora urbana al momento de expedir la licencia de construcción, quien precisó que sería la administración municipal la encargada de ejecutar las obras de forma tal que se garantice la salubridad y seguridad de las personas, cumplir con el programa de manejo integral de materiales, y elementos a los que hace referencia la Resolución 541 de 1944 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, actividades que además se encuentran vigiladas por autoridades del orden nacional, departamental y municipal *"lo que garantiza que la prestación del servicio del CBA contará con permisos previos al inicio de obra durante la misma, y durante su operación y funcionamiento. Con lo cual se está garantizando desde ya la protección al medio ambiente, a la salud publica y al derecho de los menores a estar en su institución educativa en óptimas condiciones de salubridad adecuadas."*

28. Argumentó la recurrente que la decisión "solo sopesa los tres derechos fundamentales acabados de referir" (…) y deja de lado situaciones que también atañen al interés público como son, detrimento patrimonial para el municipio dado que hoy día se tiene autorizado una operación

de crédito cuyos recursos están destinados específicamente a la construcción del CBA, que generan intereses a cargo del municipio. En síntesis hizo alusión a las consecuencias económicas de la materialización de la medida cautelar.

29. Que el área total del lote permite que luego de la ejecución de la obra, exista área suficiente para la construcción de ambientes educativos que se requieran para las necesidades institucionales.

30. Dentro del texto del recurso, el municipio incluyó un título que denominó “SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y SECRETARÍA DE SALUD”, indicando que la secretaría del medio ambiente, se permite dar alcance a lo descrito en el informe técnico generado por la secretaría de salud territorial del municipio, en atención a la visita de inspección ocular al predio. Indicó entonces que frente al subtítulo “Generación de ruido, debido a la construcción y puesta en marcha del centro de bienestar animal”, puso de presente las medidas que controlarán y mitigarán dicho riesgo.

31. Se pronunció además frente a la generación de vertimientos por las actividades realizadas dentro del CBA, indicando que dicho predio se encuentra conectado al sistema de alcantarillado del municipio, por lo que se encuentra excluido de solicitar y tramitar permiso de vertimientos ante la autoridad ambiental. Mencionó las obligaciones que cumplirá la entidad territorial tales como el tratamiento de aguas previo a la entrega al sistema del alcantarillado; la no existencia de interconexión entre los desagües y los sistemas de agua potable; sistemas de monitoreo, control y suspensión en caso de contingencias; cumplimiento de la Resolución 631 de 2015.

32. Frente a la generación de residuos ordinarios peligrosos señaló que el *“CBA para el municipio deberá dar estricto cumplimiento con lo contenido en la norma que plantea los lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Generados en la Atención en Salud y Otras Actividades – GIRASA, de acuerdo con el* ***Decreto Único Reglamentario 780 de 2016*** *del Ministerio de Salud y Protección Social”,* para lo cual implementará *el “Plan de Gestión Integral de Residuos Generados en la Atención en Salud y Otras Actividades “ de acuerdo con la Resolución 591 de 2024.*

33. Frente a las molestias sanitarias por olores (excretas de animales) y proliferación de vectores alrededor del área del proyecto, manifestó que ello se controla desde la formulación del plan de saneamiento que contemplará limpieza y desinfección e áreas y superficies; limpieza y desinfección de tanques de almacenamiento de agua; el manejo integrado de plagas y vectores y la gestión integral de residuos.

34. Concluyó en este aspecto el municipio que si bien las actividades vinculadas a la operación del Centro de Bienestar Animal generan causas, problemas y efectos en términos ambientales y de salud pública, estas cuentan con mecanismos de intervención y herramientas técnicas y jurídicas que, aplicadas con rigurosidad, reducen significativamente las afectaciones negativas del lugar y su área de influencia.

35. Finalmente, relacionó las actividades relacionadas con la ejecución de los contratos tendientes a la materialización de la construcción del CBA y del presupuesto aprobado para tal fin, los cuales afirma, se están viendo afectados, generando con ello un posible daño antijurídico al municipio, al contratista y a la interventoría. Mencionó la importancia de la construcción del CBA para la ciudad y llamó la atención frente a las implicaciones contractuales, administrativas, fiscales, presupuestales, sociales y disciplinarias que conlleva la medida cautelar decretada.

36. Solicitó entonces el municipio de Tunja, que se revoque la decisión del 10 de febrero de 2025 a través de la cual se decretó medida cautelar dentro del proceso de la referencia, consistente en “ordenar al Municipio de Tunja abstenerse de realizar intervención u obra alguna en el predio adquirido por el municipio de Tunja a través de escritura pública No 354 del 11 de marzo de 1999 – matrícula inmobiliaria 070-120272, hasta tanto se decida el fondo del asunto”.

III. CONSIDERACIONES

3.1. De la oportunidad y procedencia del recurso de reposición

37. El artículo 242 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021 estableció que “El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad u trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso”

38. De conformidad con la norma transcrita, el recurso de reposición referido en acápite que antecede es procedente y fue interpuesto dentro del término establecido en el artículo 318 del CGP, esto es, dentro de los tres días siguientes al de la notificación del auto recurrido.

39. En el presente caso, la providencia recurrida data del 10 de febrero de 2025, notificada en estado del 11 de febrero del mismo año y el recurso fue presentado el 14 de febrero del mismo año, esto es, estando en término para tal fin, por lo que procede el Despacho a resolver el recurso de reposición y a analizar la procedencia del recurso de apelación interpuesto como subsidiario del de reposición.

3.2. Pronunciamiento del despacho frente al recurso de reposición

40. Frente a cada uno de los puntos referidos en el recurso de reposición, el Despacho se pronuncia de la siguiente manera:

- **De la ausencia de respuesta por parte del despacho a la petición elevada por la Curaduría Urbana, y de la que el municipio deriva responsabilidad en el otorgamiento de la licencia de construcción C2LUC6-005-2023**

41. Argumentó el municipio de Tunja que la Curaduría Urbana solicitó información a este despacho judicial el 9 de agosto de 2023 sobre el estado de la acción popular de la referencia, sin obtener respuesta por parte del Despacho, por lo que procedió a expedir la licencia de construcción C2LUC6-005-2023.

42. Afirmó la recurrente que la suscrita jueza omitió pronunciarse frente a la solicitud elevada por la Curadora frente al estado procesal de la acción popular y ello “*dio pie para que la referida funcionaria diera continuidad al trámite de la licencia de construcción N° C2LUC6-005-2023”*.

43. Indicó además, que si se hubiera dado respuesta oportuna y se hubiera adoptado en su momento la medida cautelar, ello habría impedido la inversión pública y el adelantamiento del proceso contractual al que hizo referencia en el recurso.

44. Frente a dicho argumento, el despacho, se permite manifestar de una parte, que la afirmación realizada por la apoderada recurrente no obedece a la realidad, pues como se puede evidenciar a índice 33 de samai, el secretario de este Despacho, en respuesta a la petición elevada por la Curadora Urbana No 2 de Tunja el día 9 de agosto de 2023 a través de la cual solicitó informar el estado de la acción popular y si el despacho había proferido alguna decisión que interfiriera en el trámite urbanístico, remitió certificación que data del 16 de agosto de 2023, en la que indicó:

REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO DECIMO ADMINISTRATIVO EN ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA
SECRETARÍA

En aplicación de los regulado en el artículo 115 del CGP y ateniendo la solicitud de la Curadora Urbana 2 de Tunja, Ing. **Carolina Pinilla Diaz**, se procede a:

CERTIFICAR

Que el proceso de acción popular radicado con el N° 15001333301020220033500 promovido por el señor RUBEN ARDILA CLAVIJO, como coadyuvante el señor YESID FIGUEROA GARCIA contra el MUNICIPIO DE TUNJA, se encuentra en estado **ACTIVO** y en **ETAPA DE PRUEBAS** de conformidad con el auto de fecha 15 de agosto de 2023 que ha sido emitido comoquiera que la audiencia de pacto de cumplimiento fue declarada fallida.

Que ha proferido una serie de órdenes que serán puestas a su conocimiento a fin de que sea la Curaduría Urbana que usted dirige, si estas disposiciones Judiciales tienen injerencia dentro el trámite que se delante de carácter urbanístico.

Las actuaciones podrán ser consultadas en el siguiente link.

https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=15001333301020220033500150013

2022-00335

La presente certificación, se libra el día de hoy, **16 de agosto de 2023** con destino a la **CURADURIA URBANA N° 2 DE TUNJA**

Firmado Por:
Carlos Andres Salas Velandia
Secretario
Juzgado Administrativo
Oral 010
Tunja - Boyaca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **84b693228e6bee40e853fb3beca02012f7fcb19def040d792b84bd0ebaabd813**
Documento generado en 16/08/2023 12:16:38 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

45. Nótese que la certificación del estado del proceso fue remitida a la Curaduría Urbana nro. 2, según se desprende de la certificación obrante el samai a índices 35 y 36 de samai, y la misma fue expedida por el servidor judicial competente para el efecto, esto es, por el secretario del Despacho.

46. De otra parte, no comparte el despacho el argumento de la recurrente, según el cual, si la jueza hubiese proferido la medida cautelar de manera concomitante con la emisión de la certificación solicitada por la curadora, se habría evitado cualquier perjuicio patrimonial al municipio, pues dicho argumento desconoce que al tenor de lo establecido en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, las medidas cautelares pueden ser decretadas en cualquier estado del proceso; a lo anterior, debe agregarse, que la medida cautelar se decretó a solicitud de la parte accionante en la diligencia de inspección judicial que tuvo lugar el día 29 de julio de 2024, es decir, con posterioridad a la solicitud elevada por la curaduría.

47. En consecuencia, no era procedente certificar a dicha autoridad la existencia de una medida cautelar no resuelta, ni decretarla, pues hasta ese momento, ello no había sido resuelto.

48. No es de recibo que el municipio de Tunja pretenda derivar responsabilidad de la contratación y del otorgamiento de la licencia de construcción, porque según afirma, era deber del Despacho proferir la medida cautelar en ese momento, y no en otro, pues ello desconoce la normatividad propia de las oportunidades con que cuenta el juez para proceder a su decreto. Aunado a lo anterior, el otorgamiento de las licencias de construcción, es responsabilidad única y exclusivamente de quien emite el acto, y no de este despacho judicial.

49. Por lo expuesto, el argumento esbozado no prospera y no da lugar a reponer la decisión.

- **La construcción del CBA se encuentra respaldado con elementos técnicos y jurídicos**

50. Afirmó el municipio de Tunja en el recurso bajo estudio que la construcción del CBA da cumplimiento a lo establecido en la Ley 2054 de 2020 y en el Acuerdo 017 de 2015 sobre política pública de protección y bienestar animal y además, al fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro de la acción popular 15001333300720180005701. Aunado a lo anterior señaló que el proyecto de construcción del CBA cumple con todos los requerimientos técnicos, es compatible con el plan de ordenamiento territorial, es garante de la protección ambiental, dispone de servicios públicos y cuenta con licencia de construcción.

51. Frente a dicha afirmación, el despacho no desconoce la necesidad de la construcción del CBA conforme a lo señalado en las normas citadas y en el fallo proferido dentro de la acción popular referenciada; tampoco, ha discutido propiamente las condiciones técnicas de la ejecución del proyecto, porque frente a ello no se ha ejercido labor probatoria alguna.

52. No obstante lo anterior, el actor popular, apoyado por la comunidad que acudió a la inspección judicial del 29 de julio de 2024, compareció a este estrado judicial, a fin de cuestionar la compatibilidad de la construcción del CBA en el mismo predio en el que funciona una institución educativa, y en un predio que fue adquirido por el ente territorial con destino a educación.

53. Bajo dicho cuestionamiento, el despacho decretó prueba por informe, en el que la secretaría de salud territorial de Tunja indicó al despacho que luego de realizar inspección ocular al lugar, se evidenció un centro de desarrollo infantil que cuenta con servicio de alimentación. Concluyó en dicho informe que las posibles consecuencias en salud ambientas que se pueden presentar por la puesta en marcha del centro de bienestar animal son:

- Generación de ruido, debió a la construcción
- Generación de vertimientos
- Generación de residuos ordinarios y peligrosos
- Molestias sanitarias por olores (excretas de animales)
- Proliferación de vectores alrededor del área del proyecto.

54. Acto seguido, la misma dependencia dio a conocer las normatividad y las medidas a tomar para mitigar los riesgos y ello fue puesto de presente por la apoderada del municipio de Tunja en su recurso de apelación, en el que indicó, que dando alcance a dicho informe era dable precisar las acciones a tomar para mitigar el ruido; dio a conocer la conexión del predio con el sistema de alcantarillado para generar vertimientos; mencionó el tratamiento de aguas previo a la entrega al alcantarillado y la disposición de residuos peligrosos, así como la mitigación de molestias por olores por excremento de animales y proliferación de vectores, haciendo referencia al cumplimiento en general de la normativa propia para mitigar los riesgos señalados en el informe.

55. Indicó finalmente que si bien las actividades vinculadas a la operación del Centro de Bienestar Animal generan causas, problemas y efectos en términos ambientales y de salud pública, estas cuentan con mecanismos de intervención y herramientas técnicas y jurídicas que, aplicadas con rigurosidad, reducen significativamente las afectaciones negativas del lugar y su área de influencia.

56. Frente a dicho argumento, más allá de la mitigación del riesgo, el despacho cuestiona si realmente es necesario exponer a los más de 220 estudiantes de la Institución Educativa José Joaquín Castro Martínez a los mencionados riesgos, por más que los mismos puedan ser mitigados con el cumplimiento de las normativa y protocolos señalados por el municipio para tal fin.

57. No pasa por alto el estrado judicial, que pese al cumplimiento estricto manifestado por el ente territorial para mitigar dichos riesgos, son riesgos latentes respecto de los cuales se debe evaluar

si ponen en peligro a los menores del CDI y los de la primaria de la institución educativa mencionadas, pues son sujetos de especial protección y sus derechos deben primar, frente a la necesidad de la construcción del centro de bienestar animal, razón por la cual, hasta tanto e decida el fondo del asunto, se consideró necesario el decreto de la medida cautelar hoy recurrida.

58. Resultó palmario para el despacho que el decreto de la medida cautelar podía generar perjuicios económicos al municipio y ello fue valorado por la jueza constitucional; sin embargo, acudiendo a las máximas de la experiencia, también se valoró lo referido por la comunidad en el curso de la inspección judicial del 29 de julio de 2024, en el que las madres de familia de comunidades deprimidas y algunas con niños en condición de discapacidad, llamaron la atención en el entendido de si sus hijos deben ser sometidos a los riesgos que genera la construcción del CBA, y si debían seguir enviando a los menores a cursar su bachillerato a escuelas alejadas, olvidando la expectativa que les generaba en un futuro la construcción del bachillerato de la IE José Joaquín Castro Martínez.

59. Acudiendo igualmente a las máximas de la experiencia, se cuestionó el despacho frente al hecho de que al CBA serán remitidos animales que estarán muy cerca del colegio y con ello se generarán riesgos de diversos tipos, siendo necesario determinar, si realmente la mitigación mencionada por el municipio, será suficiente.

60. Pese a lo anterior, también consideró el despacho el hecho de que el municipio siempre ha afirmado que el proyecto del CBA es un proyecto que cumple con todos los requerimientos técnicos y que es compatible con el funcionamiento del colegio varias veces mencionado, por lo que en principio no existía razón aparente para decretar la medida cautelar.

61. Sin embargo, la compatibilidad de las dos actividades, llevó al despacho a cuestionarse sobre si las autoridades municipales, en ejercicio del principio democrático de participación de las comunidades en las decisiones que las involucran, valoraron de manera previa el impacto de construir en el mismo predio de una institución educativa, el Centro de Bienestar Animal, con los riesgos propios que el ejercicio de dicha labor conlleva.

62. En tal sentido, el despacho indagó ante el municipio frente a la valoración de los impactos de dicha construcción en la comunidad educativa, sin tener respuesta precisa; sin embargo, al realizar la valoración de las documentales allegadas al plenario, encontró el despacho que el predio evaluado contaba con destinación específica, pero que ello no fue tenido en cuenta por la autoridad municipal, quien procedió a desagregar una franja de terreno para “asignar la destinación que hallaron ausente”, situación esta, que será analizada en el acápite subsiguiente.

- **<u>Del cambio de destinación del predio educativo</u>**

63. Como se afirmó anteriormente, el despacho, a fin de resolver la medida cautelar pedida por el coadyuvante de la acción popular, analizó las documentales obrantes en el expediente, encontrando que el concejo municipal, en el texto del acuerdo municipal 030 de 2022, afirmó que el predio no contaba con destinación alguna y que por ende se procedida a desagregar una franja de terreno para asignarle destinación para la construcción den CBA.

64. Indicó el referido acuerdo que, revisado el archivo del Concejo Municipal de la ciudad de Tunja, no se encontró y/o no se halló registro de acuerdo municipal que haya dado autorización al Alcalde Mayor de Tunja, para la adquisición de dicho inmueble, **así le haya otorgado destinación específica** y que siendo el predio apto en sus condiciones ambientales y sociales para llevar a cabo la Construcción del Centro de Bienestar Animal, se asignaría la destinación específica a la franja, con el objeto de garantizar la sana materialización del proyecto.

65. Pese a lo anterior, quedó demostrado en el texto de la providencia recurrida que desde la asignación del presupuesto general de la nación en el año de 1998, la partida fue asignada para la adquisición del lote mencionado, con destinación específica para el sector de la educación; así lo ratificó el convenio 2024 de 1998 suscrito con FINDETER, la escritura pública 354 de 1999 y los oficios a través de los cuales el alcalde mayor de Tunja y el concejal mencionados, buscaron cambiar la destinación, pero para dar curso a la construcción de otros proyectos educativos.

66. Sin embargo, a pesar de que existieron pruebas de que el municipio y el Concejo eran conocedores de la destinación específica del inmueble para educación, decidieron apelar a la certificación emitida por el concejo municipal según la cual no se había encontrado antecedente alguno que diera cuenta de la autorización al Alcalde para realizar la compra y por ende de la destinación específica, para pasar por alto la connotación real del inmueble, y hacer el cambio de destinación para construcción del centro de bienestar animal.

67. Dicha omisión ocasionó que al interior de la corporación edilicia no se discutiera si el cambio de destinación era procedente de manera fáctica y jurídica; si el deber legal de la construcción del CBA y la materialización de los derechos de los animales debía primar frente a los riesgos a que se sometería la comunidad educativa de la IE José Joaquín Castro Martínez, y si el cambio de destinación se compadecía con los principios y derechos constitucionales a la educación entendida como derecho fundamental, pero también como derecho colectivo desde la perspectiva del servicio público.

68. Dicha omisión también cercenó la posibilidad de la comunidad de hacerse presente para sentar su opinión frente al cambio de destinación del inmueble. Ahora bien, no desconoce el despacho que el Estado, no debe dar el mismo tratamiento a los bienes fiscales, que a los bienes públicos, pues frente a los primeros, el Estado **los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad**, siendo factible cambiar su destinación, pero sopesando las consecuencias de su decisión y sustentando fáctica y jurídicamente la procedencia del cambio, máxime cuando el predio educativo, sería destinado ahora a la construcción de CBA. Sin embargo, dado que los fundamentos propios frente al tema bajo estudio, están ampliamente sustentados en la providencia recurrida, el despacho se remite y reitera lo allí expresado.

69. Ahora bien, en el recurso interpuesto por el municipio en contra de la providencia del 10 de febrero de 2025, se indicó que la administración municipal no ha desconocido la destinación educativa del predio y ello se deriva de los motivos esbozados en el Acuerdo No 020 de 2022 “Por medio del cual se modifica el artículo primero y se adiciona el artículo segundo del Acuerdo municipal 030 de 2022”.

70. Al verificar el texto de dicho acto administrativo, así como el texto del Acuerdo 030 de 2022, se evidencia que el concejo municipal manifestó que en el predio bajo estudio funciona la sede Castro Martínez de la Escuela Rural del sur y que dicho predio fue adquirido a través de escritura pública 354 del 11 de marzo de 1999. Aunado a lo anterior, en ambos actos administrativos se indicó que el predio no contaba con destinación específica y que por ende, se procedía a asignar la destinación a una franja de terreno para la construcción del CBA..

71. Nótese que el concejo plasmó en el texto de los acuerdos que allí funcionaba la instrucción educativa mencionada, lo cual no implica, como lo afirma el municipio, que haya valorado la destinación del predio educativo y las implicaciones de su cambio de destinación para la comunidad y para sus derechos, pues por el contrario, reiteró en ambos actos administrativos, que ante la ausencia de destinación específica, se procedía a asignar la de una franja de terreno para la construcción del centro de bienestar animal, dejando de lado, como se enrostró en la providencia recurrida, que la ciudad aún cuenta con necesidades educativas en infraestructura y que incluso, la secretaría de educación ha postulado el predio para ser sede de colegios y universidades dentro del proyecto asocapitales del actual gobierno; si bien, no se ha obtenido respuesta, ello da cuenta de que el municipio es consciente que dentro del predio se pueden y se deben ejecutar proyectos educativos en pro de la comunidad.

72. Resulta contradictorio para el despacho, que en el recurso de apelación se afirme que el municipio si contempló la destinación específica, pues en el texto de la contestación de la demanda y en el de los documentos allegados como prueba siempre se afirmó lo contrario.

73. En tal sentido, se reitera, la ausencia de discusión frente a la procedencia del cambio de destinación, no resulta ser una aspecto netamente formal, pues ello conllevó a que no se sustentara su procedencia y por ende a que no se evaluaran los riesgos a que se someterían a

la comunidad educativa que hace presencia en el predio con la construcción del centro de bienestar animal.

74. En tal sentido, fueron los riesgos certificados por la secretaría de salud territorial, sumado a la ausencia de autorización para el cambio de destinación del inmueble, los que llevaron al despacho a tener por acreditada la apariencia de buen derecho y la necesidad inminente de detener el proceso contractual de construcción del CBA hasta que se decida el fondo del asunto.

75. En tal sentido, este argumento del recurso no prospera y por ende el despacho no repondrá la decisión.

- **La medida cautelar decretada afecta las obras proyectadas en la institución educativa rural del sur**

76. Afirmó la apoderada del municipio de Tunja que el decreto de la medida cautelar afecta a la institución educativa rural del sur, porque uno de los propósitos de la licencia C2LUC-005-2023 es la construcción de un piso de altura y otras obras en dicha escuela, luego la medida impide la referida construcción y en tal sentido se afecta a las personas en situación de discapacidad. Lo anterior, afirma el municipio, afecta directamente el interés superior de los menores y su derecho fundamental a la educación.

77. Frente a dicho argumento, basta con dar lectura a la totalidad de la providencia proferida el 10 de febrero de 2025, para colegir que su finalidad y su orden siempre estuvo en encaminada a suspender la ejecución de las obras tendientes a construir el centro de bienestar animal en el predio adquirido por el municipio de Tunja a través de escritura pública No 354 del 11 de marzo de 1999 – matrícula inmobiliaria 070-120272, hasta tanto se decida el fondo del asunto.

78. Ni la parte motiva, ni la parte resolutiva de la providencia recurrida dieron cuenta de la necesidad de suspender las obras concernientes a la Institución Educativa, porque además ello no es objeto de discusión dentro de este proceso.

79. Sin embargo, si bien en la parte resolutiva no se especificó que la abstención de intervención u obra a en el predio adquirido por el municipio de Tunja a través de escritura pública No 354 del 11 de marzo de 1999 – matrícula inmobiliaria 070-120272, hasta tanto se decida el fondo del asunto, hace referencia únicamente a las obras que estén relacionadas con la construcción del CBA, lo cierto es que ello se desprende de manera clara de la parte motiva, y por ende, se evidencia la necesidad de corregir la parte resolutiva de la providencia en dicho sentido.

80. Se acudirá entonces al artículo 286 del CGP en el entendido de que el despacho debe corregir la providencia del 10 de febrero de 2025 por omisión de palabras que influyen en la parte resolutiva de la providencia, y para tal fin, se entenderá que la medida cautelar del 10 de febrero de 2025, consistirá en:

> **"DECRETAR medida cautelar consistente en** ordenar al Municipio de Tunja abstenerse de realizar intervención u obra alguna relacionada **con la construcción del centro de bienestar animal**, en el predio adquirido por el municipio de Tunja a través de escritura pública No 354 del 11 de marzo de 1999 – matrícula inmobiliaria 070-120272, hasta tanto se decida el fondo del asunto."

81. Lo anterior, por cuanto resulta palmario que la providencia, en su parte motiva, no hizo referencia a las obras relacionadas con la estructura de la institución educativa que funciona en el predio analizado.

82. En tal sentido, el argumento esbozado por el municipio de Tunja, según el cual, la providencia debe ser revocada por afectar a la comunidad educativa de la sede Castro Martínez, no prospera en el entendido de que dicha orden no fue proferida en la providencia cuestionada.

- **<u>Que el área total del lote permite que luego de la ejecución de la obra, exista área suficiente para la construcción de ambientes educativos que se requieran para las necesidades institucionales.</u>**

83. El argumento referenciado no conlleva a revocar la providencia que decretó la medida cautelar, pues la suspensión de las obras obedeció a la necesidad de establecer si los riesgos a que se somete la comunidad educativa con la entrada en funcionamiento del centro de bienestar animal vulneran los derechos colectivos enunciados en la demanda, y si la ausencia de autorización del cambio de destinación del bien inmueble desconoció la moralidad administrativa de la cual hace parte la materialización del principio democrático de participación de las comunidades en las decisiones que las afectan.

84. Ahora bien, afirmó el municipio que "*el área útil del predio de la Institución Educativa Rural del Sur corresponde a 16.305,048 m2. Actualmente, la sede José Joaquín Castro Martínez de dicha institución cuenta con un área construida de 567.59 m2 y se proyecta una Ampliación (sic) a corto plazo de 165.82 m2. Una vez ejecutada esta ampliación, quedará disponible un área útil de 15.571,638 m2 para futuras construcciones dentro del área destinada a la Institución Educativa. Esta área disponible resulta suficiente para la construcción de los ambientes educativos que se requieran según las necesidades institucionales, especialmente considerando que las normas vigentes en materia de diseño de instituciones educativas ofrecen flexibilidad en cuanto al diseño y distribución de áreas.*"

85. Pese a que se trata de información técnica suministrada por el ente territorial, lo cierto es que lo afirmado no coincide con el texto del acuerdo municipal 030 de 2022 en el que se indicó que el área construida de la escuela es de 1913 m2 y no como afirma el municipio que son 567,59 m2; a lo que debe sumarse que el área de la cancha es de 5028 m2 que al parecer, el municipio presume como terreno factible de construir; no obstante, se reitera, se trata de la cancha de fútbol para los menores estudiantes.

86. Ahora bien, expuesto en el mapa, que cotejó el despacho en el curso de la inspección judicial, se puede establecer lo siguiente:



87. En la imagen se evidencia el plano del lote; el recuadro con numero 1 corresponde a la IE Rural del sur sede José Joaquín Castro Martínez; el rectángulo con número 2 corresponde a la cancha de fútbol; en el número 3 es donde se tiene proyectada la construcción del CBA.

88. El ovalo contiguo a la carretera es una ladera o pendiente en la que no evidenció el despacho un terreno en el que posiblemente pueda realizarse construcción de infraestructura educativa (se puede cotejar con el video de la inspección judicial).

89. El círculo relleno ubicado al frente de la IE, es el espacio donde se tiene proyectada la ampliación de la infraestructura que afirmó el municipio se suspendía con la decisión recurrida.

90. Del mapa esbozado se colige que visualmente no se comprende cuál es el espacio amplio que manifiesta el municipio podrá ser construido, presumiendo el despacho que se trata de la cancha de fútbol, lo cual no se acompasa con la finalidad de la educación, pues del video de la inspección judicial se colige que la IE en su interior es muy reducida y no cuenta con suficiente campo para la recreación de los menores.

91. En consecuencia, el argumento mencionado por el municipio, no da lugar a la revocatoria de la providencia recurrida.

92. Abarcados uno a uno los argumentos del municipio de Tunja, el despacho se mantiene en la decisión y procederá a analizar la concesión del recurso de apelación.

- **De la concesión del recurso de apelación**

93. El numeral 5 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 estableció que es apelable el auto que “decrete, deniegue o modifique una medida cautelar” y se concederá en el efecto devolutivo. En tal sentido el recurso de apelación interpuesto en contra de la providencia del 10 de febrero de 2025 es procedente.

94. El artículo 244 del CPACA, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021 estableció que el recurso de apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición, como sucedió en el presente asunto, y fue interpuesto dentro del término de 3 días, pues la notificación del auto se realizó el 11 de febrero de 2025 y la interposición y sustentación del recurso de presentó el 14 del mismo mes y año, esto es, en término para tal fin.

95. En tal sentido, el despacho concederá el recurso de apelación mencionado, y lo hará, en el efecto devolutivo.

- **Del recurso de apelación presentado por la apoderada del concejo municipal de Tunja**

96. A índice 115 de samai, la apoderada del concejo municipal de Tunja, presentó y sustentó recurso de apelación en contra del auto del 10 de febrero de 2025, a través del cual, se decretó la medida cautelar ya mencionada.

97. Pese a lo anterior, el recurso será rechazado de plano, dado que el concejo municipal no está demandado ni vinculado al proceso, y quien ejerce la representación de la entidad demandada, es el municipio de Tunja .

98. De conformidad con lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Tunja,

RESUELVE

PRIMERO. CORREGIR la parte resolutiva de la providencia del 10 de febrero de 2025, notificada en estado del 11 de febrero del mismo año, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, la cual quedará así:

> **“DECRETAR medida cautelar** consistente en ordenar al Municipio de Tunja abstenerse de realizar intervención u obra alguna relacionada **con la construcción del centro de bienestar animal**, en el predio adquirido por el municipio de Tunja a través de escritura pública No 354 del 11 de marzo de 1999 – matrícula inmobiliaria 070-120272, hasta tanto se decida el fondo del asunto.”

SEGUNDO. RECHAZAR el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, presentado por la apoderada del concejo municipal de Tunja, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NO REPONER la decisión adoptada por auto del 10 de febrero de 2025 mediante la cual se decretó medida cautelar en el proceso de la referencia, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

CUARTO. CONCEDER EN EL EFECTO DEVOLUTIVO, el recurso de apelación presentado oportunamente por la apoderada del municipio de Tunja, en contra del auto del 10 de febrero de 2025, mediante la cual se decretó medida cautelar en el proceso de la referencia, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

POR SECRETARÍA, realizar los trámites necesarios para remitir el expediente al Honorable Tribunal Administrativo de Boyacá, previas las anotaciones del caso..

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NAIDA YIBELL LÓPEZ MOLINA
JUEZA
(firmado electrónicamente en SAMAI)