

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, dos (2) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Magistrado Ponente:** CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN  
**Expediente:** 11001-33-35-009-2018-00277-01  
**Actor:** WILLIAM ALEJANDRO MORENO ROMERO  
**Demandado:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y OTROS  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**Asunto:** SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA- DERECHO COLECTIVO LITERAL M, ARTICULO 4.º LEY 472 DE 1998

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por los apoderados judiciales de las demandadas Ministerio de Educación Nacional y Alcaldía de Soacha contra la sentencia de 07 de noviembre de 2019, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

**“FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** no probadas las razones de defensa propuestas por las autoridades demandadas.

**SEGUNDO: DECLARAR** vulnerado el derecho colectivo relativo a la construcción, previsto en el literal (m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, sobre “La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”

**TERCERO: PARA LA PROTECCIÓN** del derecho colectivo afectado **ORDENAR:**

- **al Ministerio de Educación Nacional** para que, en el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, de nuevo apropie los recursos necesarios para adelantar la construcción de la sede del Colegio Díaz Castro en el Charquito, en el municipio de Soacha.

- **al Municipio de Soacha**, a través del alcalde municipal y del secretario de educación, para que:
  1. en el término de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, lidere y lleve a cabo las actividades necesarias, concretas e idóneas con el fin de prevenir la afectación ambiental, por la construcción y por la intervención humana en las actividades rutinarias de la institución educativa.
  2. en el término de cuatro (4) meses contados a partir del momento en que **el Ministerio de Educación Nacional** apropie los recursos necesarios para adelantar la construcción del Colegio: i) adelante las gestiones que le correspondan y lidere la participación de quienes necesite, para obtener de la Curaduría Urbana la aprobación de la obra que fuera aceptada, en principio o por concepto técnico, por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR); ii) mantenga los recursos necesarios y completar los que se requieran, para la realización de la obra proyectada; y iii) adelante las actuaciones administrativas tendientes a llevar a cabo la construcción del colegio en su totalidad, dentro de este plazo, con la dotación necesaria para la nueva sede del Colegio Eugenio Díaz Castro en El Charquito, Soacha.
- Exhortar a la Curaduría Urbana 2 de Soacha para que en lo posible le de prioridad a lo relacionado con la obra que se pretende realizar en la sede del Colegio Eugenio Díaz Castro en El Charquito, Soacha.

**CUARTO: DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO: CONFORMAR** un Comité de Verificación del Cumplimiento de esta Providencia, integrado por: a) Willian Alejandro Moreno Romero; b) Uno de los coadyuvantes Wilson Santiago Rodríguez Amaya o Jorge Eliecer Rodríguez Chavarro o Jorge Eduardo Clavijo Guáqueta, quienes pueden participar alternándose la intervención, empezando en la primera reunión el señor Rodríguez Amaya; c) un integrante del Programa de Justicia y Participación Medio Ambiental Comunitaria (JUSPAC), del Consultorio Jurídico de la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales, de entre los intervinientes Gustavo Adolfo Ortega Guerrero; Carlos Andrés Triana Camacho, Laura Alexandra Peñuela, Viviana Andrea Uribe Vargas y Linda Geraldine Vanegas Serna, según lo resuelvan, empezando en la primera reunión el señor Ortega Guerrero; d) el Contralor Municipal de Soacha o su delegado; f) El Jefe de Jurídica del Ministerio de Educación o su delegado, y g) la Procuradora delegada ante este despacho o quien haga sus veces.

**SEXTO: CONDENAR en costas** al municipio de Soacha, con cuyo propósito fija las agencias en derechos de esta instancia en quinientos mil pesos (\$500.000), en favor del demandante William Alejandro Moreno Romero.

**SÉPTIMO:** En caso de no ser apelada esta sentencia remítase copia de ella a la Defensoría del Pueblo (artículo 80 Ley 472 de 1998)

**OCTAVO:** En firme esta providencia, hágase el seguimiento hasta lograr su estricto cumplimiento y archívese el expediente.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Folios 234 a 244 cuaderno 1 del expediente.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

Mediante escrito radicado el 13 de junio de 2018 en la oficina de reparto de los Juzgados Administrativos de Bogotá (fl.26 cdno. No. 1), el señor William Alejandro Moreno Romero interpuso demanda, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos, contra el Ministerio de Educación Nacional (en adelante **MEN**), la Alcaldía Municipal de Soacha (en adelante **Alcaldía de Soacha**) y la Secretaría de Educación de Soacha (fls. 15 a 21 cdno. ppal. No. 1), por considerar que vulneran el derecho e interés colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Las súplicas de la demanda fueron con las siguientes:

### **“PRETENSIONES**

*Con fundamento en los hechos anteriormente narrados, muy comedidamente solicito señor juez , se ordene:*

**PRIMERO:** *Responsabilizar a los demandados, por acción de demolición sin las licencias requeridas y omisión por no vigilar adecuadamente el actuar de sus agentes, vulnerando un Derecho de interés colectivo como se evidencia en los hechos anteriormente narrados.*

**SEGUNDO:** *Solicito al señor Juez, que ordene a la Alcaldía Municipal de Soacha, a la Secretaría de Educación de Soacha y al Ministerio de Educación en representación del señor alcalde, Secretario de Educación, Ministro de Educación o quien haga sus veces la construcción inmediata del inmueble que se demolió sin estudio previo, sin planificación y sin una debida licencia de demolición de acuerdo al Estatuto de Contratación Ley 80 de 193, Art. 25y al Decreto 1496 de 2010, Artículo 7 numeral 7. Ya que se trata de un perjuicio que fue ocasionado por un funcionario de la Secretaría de Educación de Soacha (Rector de la Institución Educativa Eugenio Díaz Castro), y considerando que si la Alcaldía Municipal de Soacha, a la (sic) Secretaría de Educación de Soacha y el Ministerio de Educación, hubieran ejercitado correctamente sus deberes de fiscalización o vigilancia no se hubiera presentado la demolición sin estar completamente seguros de la ejecución del proyecto del Mega- colegio.*

**TERCERO:** *Ordenar al señor Juez, a la Alcaldía Municipal de Soacha, revisar la motivación legal para no construir el Mega Colegio en la Zona Rural del Charquito, teniendo en cuenta que las normas que se aluden para no permitir la construcción, son aplicables para la Zona Urbana, siendo El Charquito una Zona Rural (Acuerdo 046 de 2000 POT Soacha. Art 14 y ss; 19; 20 Parágrafo 1:220)*

**CUARTO:** Con base en la anterior pretensión, se pueda dar vía libre a la Construcción del Mega- colegio que beneficiará la Educación de los 480 niños que se han visto afectados, por una decisión que faltó al principio de planeación desde el inicio del mismo proyecto y que perjudicó la calidad de vida de los habitantes del Charquito. Lo anterior, garantizando los recursos destinados para ello.

**QUINTO:** Recomendar señor Juez, a la Alcaldía Municipal de Soacha, a la Secretaría de Educación de Soacha y al Ministerio de Educación, considerar la posibilidad de la construcción de un Mega- Colegio con una temática ambiental, que se enfoque con la protección del Medio Ambiente, en especial con lo que tenga que ver con la protección del Río Bogotá. Esto soportado en la coyuntura por el tema ambiental que se está presentando, pues abre la posibilidad de diseñar un Mega -colegio, cuyas características sean adaptables los espacios y al uso que se discute, y que los estudiantes que sean egresados de este colegio puedan ejercer actividades de carácter ambiental, enfocados a la preservación y cuidado del Río Bogotá, entre otras posibilidades, como es la de ser Técnicos en Gestión Ambiental. Teniendo en cuenta además de las características del Territorio donde se pretende establecer el proyecto, histórico no precisamente por ser una zona de alto riesgo, como pretender hacer ver, sino de una riqueza ambiental, que sirve para motivar a futuros profesionales a cuidar los espacios ambientales en Soacha y de Colombia. (sic)

**SEXTO:** Ordene señor Juez al demandado, mantener informada a la comunidad del Charquito, por medio de su Junta de Acción Comunal, sobre el Comité para la verificación de la sentencia y su cumplimiento.”

## 2. Hechos

Como fundamento fáctico de las súplicas, la parte actora expuso, en síntesis, lo siguiente:

- 1) El 15 de diciembre de 2015, el ex alcalde de Soacha, Juan Carlos Nemocón, indicó que en la sede El Charquito de la Institución Educativa Eugenio Díaz Castro (en adelante **Colegio Eugenio Díaz**) se construiría un megacolegio agroindustrial, con 24 aulas acompañadas de un laboratorio para mejorar la infraestructura educativa del sector.
- 2) Este proyecto contaría con una inversión de \$5.000´000.000), de los que \$1.500´000.000 serían aportados por el Municipio de Soacha, como producto de la vigencia fiscal 2015 y el resto sería aportado por el MEN.
- 3) El 03 de agosto de 2016, el rector del Colegio Eugenio Díaz, Hugo Hernán Murcia Rojas, como ordenador del gasto conforme al Decreto 0471 de 2011, suscribió un “contrato estatal de mantenimiento” con el señor Germán Perilla

Perilla, cuyo objeto consistió en el “*Desmante de cubiertas (asbesto cemento), demolición de muros en mampostería, demolición placa piso 0.15 mts. Demolición cancha y desmante antena*”, y en consecuencia, se procedió con la demolición de la edificación de la sede el Charquito del Colegio Eugenio Díaz.

4) El estudio de necesidad elaborado por el rector para la suscripción del citado contrato señaló que el colegio requería la demolición de parte de la sede Charquito, ya que estaba bastante deteriorada y corrían riesgos de seguridad para los niños y la comunidad educativa. Esta situación fue expuesta también por el Secretario de Educación del Municipio de Soacha, Hernán Castellanos Ramírez, en una entrevista para el programa radial Radio Rumbo y se comprometió públicamente a generar una solución.

5) En la sede El Charquito funcionaba el servicio educativo para la sección secundaria del Colegio Eugenio Díaz y su demolición ocasionó indignación en los habitantes del sector, quienes elevaron un derecho de petición ante el secretario de Educación del Municipio de Soacha, formulando una serie de interrogantes que sirvieron de fundamento para interponer la acción popular.

6) A la referida petición se dio respuesta mediante oficio SAC No. 02163 del 26 de marzo de 2018 y su contenido permitió evidenciar que: i) se cita equivocadamente y fuera de contexto el POT Soacha (Acuerdo 046 de 2000), que es una norma de aplicación urbana, impidiendo la ejecución del proyecto del megacolegio en una zona rural; (ii) los recursos equivalentes a \$3.528´000.000 están garantizados para que se inviertan en la construcción del megacolegio del Charquito; y (iii) la demolición de la sede El Charquito del Colegio Eugenio Díaz no fue planeada, vigilada ni autorizada y perjudicó la calidad de vida de los niños y niñas del corregimiento, además de los perjuicios ocasionados a los habitantes en general que vieron como un edificio educativo se destruía, bajo una falta de planeación y la falsa promesa de construir un nuevo megacolegio.

### **3. La actuación en primera instancia**

1) Efectuado el correspondiente reparto (fl. 26 cdno. ppal.), el conocimiento de la acción de la referencia correspondió al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Bogotá.

2) Por auto de 12 de julio de 2018 (fls. 28 y 29 cdno. ppal.), se admitió la demanda y se dispuso vincular como demandados al Colegio Eugenio Díaz y al señor Germán Perilla Perilla. Las accionadas y el Ministerio Público fueron notificadas personalmente de esta providencia mediante mensaje dirigido al buzón electrónico, el 24 de julio de 2018. (fl. 30 *ibidem*).

3) Conforme a lo anterior, mediante escrito de 21 de septiembre de 2018 (fl. 41 cdno. ppal.), el señor Germán Perilla Perilla allegó escrito de contestación. Los demás demandados no dieron contestación a la demanda dentro del término concedido para tal fin.

4) El demandante, mediante escrito del 17 de octubre de 2018 (fls. 1 a 3 cdno No. 2), solicitó se decretaran a su favor medidas cautelares, las cuales fueron negadas mediante proveído del 22 de octubre de 2018 (fls. 25 a 28 *ibidem*).

5) La audiencia de pacto de cumplimiento se desarrolló en tres fechas distintas así: (i) con auto del 22 de octubre de 2018 (fl. 43 cdno. ppal.), se programó para el 26 de noviembre de 2018, sin embargo, fue reprogramada por auto del 28 de enero de 2019 (fl. 71 *ibidem*), para el 22 de febrero de 2019, fecha en que se suspendió ante la inasistencia del MEN; posteriormente, (ii) el 20 de marzo de 2019 (fl. 80 *ibidem*), se reanudó la referida audiencia y se suspendió por segunda vez, al advertir la gestión por parte del municipio de Soacha; y finalmente, (iii) el 21 de mayo de 2019, se reanudó la audiencia y se declaró fallida, ante la ausencia de fórmula de pacto. (fls. 81 y 82 *ibidem*)

6) Los señores Wilson Santiago Rodríguez Amaya y Jorge Eliecer Rodríguez Chavarro allegaron solicitudes de coadyuvancia (fls. 44 a 48 cdno. ppal.) y fueron resueltas mediante auto del 13 de noviembre de 2018 (fl. 50 *ibidem*) disponiéndose tenerlos como coadyuvantes dentro de la acción de la referencia. Así mismo, los señores Jorge Eduardo Clavijo Guáqueta (fls. 51 y 52 *ibidem*), Gustavo Adolfo Ortega Guerrero, Carlos Andrés Triana Camacho, Laura Alexandra Peñuela, Viviana Andrea Uribe Vargas y Linda Geraldine Vanegas Serna (fls. 54 a 60 *ibidem*) presentaron la referida solicitud y fue resuelta mediante providencia del 22 de noviembre de 2018, disponiéndose a tenerlos

igualmente como coadyuvantes dentro de la acción.

9) Mediante auto del 12 de agosto de 2019 (fls. 111 y 112 cdno. ppal.) se abrió el proceso a pruebas y se programó audiencia de pruebas el 21 de agosto de 2019.

10) En la audiencia de pruebas realizada en la fecha precitada (fls. 178 a 181 cdno. ppal.), la apoderada judicial del MEN solicitó se declarara la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio, como quiera que este no le fue notificado. Esta solicitud fue denegada por considerar que las decisiones judiciales dentro del presente proceso fueron notificadas conforme a lo dispuesto en las normas procesales.

11) Por auto del 16 de septiembre de 2019 (fl. 196 cdno. ppal.), se ordenó correr traslado para alegar de conclusión.

12) Los alegatos de conclusión se allegaron así: el demandante (fls. 207 a 212 cdno. ppal.) y el coadyuvante Jorge Eliecer Rodríguez Chavarro (fls. 197 a 206 *ibidem*), el 23 de septiembre de 2019; la Alcaldía de Soacha (fls. 213 a 216 *ibidem*) y MEN, el 24 de septiembre de 2019. (fls. 217 a 232 *ibidem*)

#### **4. Contestación de la demanda Germán Perilla Perilla**

El señor Germán Perilla Perilla, en nombre propio, contestó la demanda (fl. 41 cdno. ppal.) en los siguientes términos:

1) Afirma que en efecto suscribió un contrato con el rector del Colegio Eugenio Díaz, el señor Hugo Hernán Murcia Rojas, para el “*Desmonte de cubiertas de asbesto (asbesto, cemento), demolición de muros de mampostería, demolición de placa piso 0.15 mts, demolición cancha y desmonte de antena*”, cuyo valor fue de \$13´642.700, el cual no incluía maquinaria, ni traslado de escombros.

2) Pese a lo anterior, desconoce el documento de estudio de necesidades elaborado por el rector y que aparece como justificación del contrato, pero manifiesta que sabía de antemano que el colegio se demolía para que se

construyera un megacolegio y era necesario tener ese espacio para dicha construcción, por lo que la Alcaldía de Soacha envió maquinaria para hacer el traslado de escombros.

3) Finalmente, manifiesta que actuó en cumplimiento del contrato suscrito y partiendo de la buena fe y legalidad del mismo.

Los demás demandados: MEN, Alcaldía de Soacha, la Secretaría de Educación de Soacha y el Colegio Eugenio Díaz, guardaron silencio.

## **5. Alegatos de conclusión**

Mediante auto del 16 de septiembre de 2019, se ordenó correr traslado a las partes por el término de 5 días para alegar de conclusión (fl. 196 cdno No. 1).

1) El coadyuvante Jorge Eliecer Rodríguez Chavarro manifestó que los derechos e intereses colectivos de la comunidad de la vereda El Charquito del Municipio de Soacha fue vulnerado por la demolición del Colegio Eugenio Díaz de esta localidad, pues no contó con los estudios previos requeridos. Además, se afectó la educación de 421 niños de la zona rural del municipio y el hecho más grave es que no se han iniciado las obras de reconstrucción de la institución educativa por simples asuntos administrativos, que pudieron evitarse con una diligente gestión, como se evidenció cuando la CAR finalmente autorizó y dio la viabilidad correspondiente.

Esto pone en peligro la ejecución de los recursos destinados para la ampliación y el mejoramiento de la estructura del colegio, cuya suma asciende a \$5.953'500.000, además de haber sido un proyecto viabilizado y priorizado, y contar con diseños contratados con la firma UNION TEMPORAL EDUCAR DE ORIENTE, para que se construyeran 43 aulas.

Adicionalmente, hubo disposición de los recursos a través de la Resolución No. 2352 del 15 de diciembre de 2015 de la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, la cual transfirió a ALIANZA FIDUCIARA S.A la suma de \$2.381'400.000) de los \$1.786'050.000 están destinados a cofinanciar la

ampliación y mejoramiento de infraestructura del Colegio Eugenio Díaz, sede Charquito, suma que corresponde al 30% del valor total del proyecto, toda vez que el 70% adicional, es decir, la suma de \$4.167'450.000 serían aportados por el MEN, lo que demuestra que los recursos si se gestionaron, pero no hubo disposición de ejecutarlos.

2) Por su parte, el demandante, además de reiterar los argumentos expuestos por el precitado coadyuvante, señala que el presupuesto destinado a financiar la ampliación y mejoramiento de la infraestructura del Colegio Eugenio Díaz, se asignó en virtud del proyecto presentado por la Secretaría de Educación del Municipio de Soacha, en la Convocatoria 01 del MEN, cuyo objeto fue la ampliación y mejoramiento de establecimientos educativos para la jornada única escolar de comunidades priorizadas, tal como se refirió en el Convenio 1001 de 2015 y la Resolución 2352 del mismo año.

Agrega que, en la respuesta dada por el secretario de educación del municipio mediante el oficio SEM-PE 0083-2018 a la petición radicada por la comunidad, se aduce que el Municipio de Soacha tenía conocimiento de la urgencia manifestada por el Fondo de Financiamiento de la Estructura Educativa (en adelante **FFIE**) para realizar la demolición de la infraestructura del colegio, pero nunca emitió una orden. Por lo que la demolición fue realizada por iniciativa propia del rector y para ello suscribió un contrato con un particular.

Además, en la respuesta se afirmó que el FFIE ha estado pendiente de la construcción y ha solicitado constantemente se busque una solución. Sin embargo, la citada respuesta data del año 2018, pero el informe allegado al proceso por parte del FFIE es del año 2017, en el que se indica que, como consecuencia del silencio administrativo por parte de la alcaldía municipal a las reiteradas solicitudes sobre la viabilidad por parte de la autoridad ambiental, se canceló el proyecto del Colegio Eugenio Díaz, por lo que es claro que al momento de dar respuesta a la petición, se conocía de la cancelación del proyecto por un asunto de negligencia administrativa.

3) De otro lado, el apoderado judicial del Municipio de Soacha manifestó que el municipio es propietario del predio donde funciona la sede El Charquito del

colegio Eugenio Díaz, ubicado en el Centro Poblado el Charquito, el cual fue donado junto con sus edificaciones por la sociedad EMGESA S.A EPS, cuya destinación específica es *“la operación y administración de enseñanza básica primaria, resultante de la consolidación de los colegios Eugenio Díaz y San José del Charquito”*, uso que se le ha dado hasta la fecha. Sin embargo, con el ánimo de mejorar las instalaciones dado su deterioro, el municipio se presentó el 26 de enero de 2015 a la convocatoria abierta por el MEN para acceder a recursos y con esto lograr su reconstrucción, siendo aceptada su postulación entre los proyectos categoría No. 3 correspondiente a la reconstrucción de establecimientos educativos en el marco de la jornada única escolar, contemplando la construcción de aulas de clase, áreas y espacios de circulación, aulas múltiples, dirección administrativa y académica, enfermería y servicios sanitarios.

Por consiguiente, entre el Municipio de Soacha y el Ministerio se suscribieron los siguientes actos administrativos: (i) el Convenio Interadministrativo Marco 1004 de 2015, con el objeto de *“aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el Marco de la Política Pública de Jornada Única”*; (ii) el Convenio Interadministrativo 1485 de 2015, que estableció los proyectos viabilizados y priorizados para el municipio, dentro de los cuales se encontró el colegio Eugenio Díaz, sede El Charquito; y (iii) el contrato marco de obra entre el FFIE y la Unión Temporal Educar de Oriente, para dar inicio a la ejecución del proyecto, con el que se realizaron los estudios y diseños del proyecto, a partir de los que el FFIE solicitó al Municipio realizar la demolición de las instalaciones existentes para el desarrollo del nuevo proyecto.

La ejecución del proyecto se vio afectada por la limitación de orden ambiental evidenciada en la reunión para el trámite de la licencia de construcción, sostenida con la curaduría urbana. Esto derivado del hecho de que el POT de este municipio definió que la zona donde se encuentra el predio está afectada por condiciones ambientales, dada su cercanía a la quebrada La Paloma, la cual, si bien no está identificada en el POT, fue reconocida en el plan de saneamiento y manejo de vertimientos de este corregimiento. Esta quebrada esta canalizada parcialmente en *Box Culvert*, a través del predio del colegio en una extensión de

149.82 mts. En tal sentido, el predio cuenta por una parte con una afectación por zona de protección ambiental del Río Bogotá y, por otra, por la ronda hidráulica y zona de protección de la quebrada la Paloma.

Agrega que el municipio no cuenta con bienes inmuebles habilitados para este fin, por lo que la alcaldía, mediante las secretarías de Educación y Planeación y Ordenamiento Territorial del Municipio, adelanta la identificación de un predio para desarrollar el proyecto de infraestructura educativa en la vereda el Charquito. Para ello, se propuso un predio propiedad de EMGESA y, una vez se expidan las correspondientes viabilidades de tipo técnico, se procederá a hacer el proceso de adquisición del mismo. No obstante, si las viabilidades no son positivas, se evaluarán otras opciones de predios. Aunado a ello, también se ha solicitado a la Dirección de Gestión del Ordenamiento Ambiental y Territorial la revisión y análisis de la posibilidad de habilitar el predio o disminuir la zona de protección.

Finalmente, manifiesta que el derecho de educación de la población de la zona, ni ninguno de los derechos o intereses colectivos aducidos en la demanda se ha vulnerado, pues se ha garantizado el servicio educativo a los 720 estudiantes de la zona, como quiera que, con la inversión de la administración municipal, el colegio Eugenio Díaz suscribió el contrato de obra No. 010 de 2018, cuyo objeto fue la *“adecuación y mantenimiento de cubierta e infraestructura de la institución educativa Eugenio Díaz Castro sede el Charquito”*, y el contrato de interventoría No. 011 de 2018, cuyo objeto fue la *“Interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica al contrato de obra número 010 de 2018 (...)”*, con los que se realizaron adecuaciones a la infraestructura a la cual se trasladaron los estudiantes de básica secundaria.

4) Por otra parte, la apoderada judicial del MEN, además de reiterar los alegatos presentados por la Alcaldía de Soacha en relación con la suscripción de los convenios marco y específico y la problemática relacionada con la afectación del predio como zona de protección ambiental, aclaró y complementó la información al indicar que, para el proyecto de infraestructura educativa del Colegio Eugenio Díaz sede El Charquito, el 06 de abril de 2016, se suscribió entre el Consorcio FFIE Alianza BBVA y el Contratista de Obra Unión Temporal Educar de Oriente

el Acta de servicios No.140002-OBR, con el objeto de realizar los diseños, estudios técnicos y obra del referido colegio, fijándose un plazo máximo de tres meses y medio para la ejecución de la Fase 1, correspondiente a los estudios y diseños, el cual culminó el 19 de agosto de 2016. Esta fase contó con un valor de \$78'537.600.

Agrega que, si bien este proyecto se inició con la adecuada viabilidad técnica, pues la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha certificó que el predio se ubicaba en la zona rural del municipio y no estaba en zona de riesgo, el 08 de noviembre de 2016 le fue informado al contratista de la obra por parte de la Curaduría Urbana No. 2 que el predio estaba afectado por la franja/zona de protección ambiental o ronda sobre el río Bogotá, conforme a lo dispuesto por el Acuerdo 046 de 2000. Por lo tanto, el 23 de noviembre en una reunión celebrada entre el contratista de la obra, el interventor, las Secretarías de Planeación y de Educación municipal, la Curaduría Urbana y la unidad de gestión del FFIE (en adelante **UG-PAFFI**), se determinó que era necesario contar con la aprobación de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) para continuar con la ejecución del proyecto.

Así las cosas, el 02 de febrero de 2017, la CAR informó que el predio se encuentra ubicado en zona de amenaza baja por incendio forestal, amenaza media y baja por remoción de masa, amenaza baja por inundación, amenaza media por sismo y que no se encontraba afectado por inundación, según la base de datos ICDE del año 2011. Además, según la información cartográfica, se identifican dos fuentes hídricas innominadas, una de ellas por el perímetro occidental del predio, siendo necesario determinar por parte de la administración municipal cuál sería el uso de la franja paralela a la máxima de agua de ese cuerpo hídrico, de conformidad con la normativa ambiental vigente.

Sumado a lo anterior, el 20 de diciembre de 2016, la UG-PAFFI solicitó al Municipio de Soacha un concepto sobre la definición de la franja o zona de protección ambiental. Este requerimiento fue reiterado al municipio el 25 de enero, el 13 de febrero, el 13 de marzo y el 7 y 11 de abril de 2017, sin recibir respuesta de esta autoridad. Por ello, el 16 de mayo de 2017, la UG-PAFFI notificó formalmente al alcalde del Municipio de Soacha sobre la cancelación del

proyecto, llevando a la terminación de mutuo acuerdo mediante el Acta 14002-OBR, suscrita entre la Unión Temporal Educar de Oriente y el Consorcio FFIE Alianza BBVA, ante la imposibilidad de cumplimiento de su objeto.

De otro lado, señala que la Secretaría de Planeación Municipal de Soacha solicitó nuevamente el 14 de junio de 2018 concepto de viabilidad del proyecto, además de que se analizara la posibilidad de habilitar el predio o disminuir la zona de protección ambiental del Río Bogotá y que se brindara la posibilidad de relocalizar un predio con un uso de suelo conveniente para el proyecto. Esta solicitud fue resuelta por la CAR el 3 de julio de 2018, quien manifestó que no era posible habilitar el predio o disminuir la zona de protección ambiental. Sin embargo, el 22 de marzo de 2019, la CAR remitió el informe técnico DRN No. 085 del 22 de marzo de 2019, donde hace algunas recomendaciones y señala algunas obligaciones importantes, pero especialmente refiere que la zona de la quebrada el Rodeo se encuentra entubada, por lo que se exceptúa de tener una zona de aislamiento.

Así las cosas, el 16 de mayo de 2019, la Secretaría de Planeación del municipio, se reunió con la gerencia de la FFIE y el alcalde del Municipio de Soacha, y se expuso el concepto de la CAR que daría viabilidad a la intervención del proyecto. Surtida esta reunión, se solicitó a la referida Secretaría emitiera un concepto de norma y se informará si es viable la intervención del proyecto.

Por su parte, la UG PAFFIE remite el 6 de agosto de 2019 al Curador Urbano No. 2 el informe técnico emitido por la CAR y, en reunión del 14 de agosto de 2019, entre la alcaldía, el secretario de educación, la coordinadora de FFIE y el gestor territorial FFIE, se acordó como compromiso por parte del colegio solicitar a la CAR dar alcance al último concepto emitido por la autoridad ambiental, pues el alcance de este concepto es insuficiente para la realización de nuevas obras dentro del proyecto.

Insiste en que fue por razones técnicas de cumplimiento y acatamiento de las normas aplicables a este tipo de equipamientos educativos ajenas al UG-PAFFIE que el proyecto no pudo ser ejecutado, por lo que los recursos del FFIE correspondientes a la cofinanciación, fueron invertidos en los demás proyectos

de infraestructura educativa a nivel nacional que fueron priorizados, pues los recursos de FFIE destinados a cofinanciación no son asignados a un convenio particular, sino a los proyectos de infraestructura que priorice la Junta Administradora del FFIE.

Finalmente, manifiesta que no se vulneró el derecho colectivo relativo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, puesto que este derecho colectivo comprende el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad conforme al artículo 58 constitucional, la protección del espacio público, del patrimonio público, de la calidad de vida de los habitantes, el respeto por los derechos ajenos, el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir y la vulneración de este derecho implicaría que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo, lo cual no se ha acreditado en este caso, pues, por el contrario, la actuación del MEN ha estado ajustada a derecho, respetando la legalidad y las competencias asignadas.

## **5. La sentencia de primera instancia**

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Bogotá, en providencia de 07 de noviembre de 2020 (fls. 234 a 244 cdno. ppal), amparó el “*derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes*”, con fundamento en lo siguiente:

1) No se discute que fue demolida la edificación donde se encontraba el colegio Eugenio Díaz sede el Charquito, ni que tampoco se ha construido el megacolegio prometido. En tal sentido, el análisis se centró en determinar es si se contó o no con planeación por parte del Municipio de Soacha y la respectiva licencia necesaria para efectuar la demolición del colegio, así como, lo relativo a que no se dio viabilidad a la nueva construcción.

2) Al respecto, el informe técnico emitido por la CAR el 22 de marzo de 2019, señala entre otras cosas que es más importante el servicio social que presta el colegio que los servicios ambientales que puede llegar a prestar los 150 metros de la quebrada. Con lo anterior, se desvirtúan los argumentos aducidos por las autoridades demandantes para no permitir la construcción del colegio. Adicionalmente, si bien el rector mostró preocupación y diligencia para contratar la demolición, no tuvo en consideración la licencia correspondiente, ni dio a conocer al contratista la motivación de su decisión, ni el estudio que lo justificaba. Además, no demostró una adecuada preocupación por saber que tan seguro era que una vez realizada la demolición se iniciaran las labores de construcción, hechos que permitieron demostrar una negligencia de su parte.

3) Ahora bien, en cuanto si obró bien el Curador Urbano No. 2 al señalar que por el Acuerdo 046 de 2000 no se podía aprobar la construcción del colegio, se tiene que tanto el demandante como los coadyuvantes manifestaron que este acuerdo no era aplicable a predios rurales, situación que tampoco fue advertida por ninguno de los demandados, quienes debían tener certeza de la vigencia en el tiempo de la norma, que aplicara a los sujetos y que aplicara al respectivo territorio. Esto demuestra que tampoco fueron diligentes en este punto, sumado a que tampoco recriminaron la falta de licencia para la demolición y mucho menos gestionaron una intervención ante la CAR para conseguir los resultados finalmente obtenidos en el año 2019 del que da cuenta el informe técnico.

4) En el tema de la necesidad de la licencia para llevar a cabo la demolición, el demandante y los coadyuvantes manifestaron que no existía ninguna. Sin embargo, conforme al tipo de manifestación, esta constituyó una negación indefinida, la cual no requiere prueba, conforme a lo previsto por el artículo 167 del Código General de Proceso, correspondiéndole a quien se quiere oponer, la carga de desvirtuarla, por ejemplo, aportando la respectiva licencia, lo que no ocurrió en este caso. Por lo tanto, se concluyó que en efecto se violó el principio de planeación contractual, elemento esencial en el funcionamiento del Estado, particularmente para su contratación.

5) En cuanto a la vulneración del derecho colectivo reclamado, se advirtió que al

demandante y los coadyuvantes les asistió la razón respecto de la inexistencia injustificada de la licencia, lo cual demuestra una lesión del derecho colectivo invocado, toda vez que se probó no solo una amenaza, sino una trasgresión ostensible, aunado al hecho de que no obra prueba alguna que acredite que la administración haya tomado correctivos para cesar la agresión. Por el contrario, el MEN señaló que, ante la inejecución del proyecto por problemas técnicos, los recursos programados para la construcción del colegio se destinaron a otros lugares.

6) Adicionalmente, la demolición del colegio Eugenio Díaz sede El Chaquito dejó afectó un número importante de estudiantes, afectando no solo su vida, sino la de sus familias y en general de la comunidad de la zona. En tal sentido, frente a esta responsabilidad también concurren el rector del Colegio Díaz Castro, el Municipio de Soacha y el Ministerio de Educación Nacional, quienes por acción u omisión han creado la situación actual de la institución educativa.

## **6. Recurso de apelación**

Inconformes con la decisión, los demandados MEN y el Municipio de Soacha interpusieron recurso de apelación contra la sentencia, que se sintetizan a continuación.

### **6.1 Apelación MEN**

El MEN, por intermedio de su apoderada judicial, interpuso recurso de apelación contra el numeral segundo del fallo de primera instancia en lo relativo a esta entidad (fls. 247 a 262 cdno. ppal.), recurso de alzada que fue sustentado con el siguiente razonamiento:

1) La sentencia apelada incurre en varios yerros de interpretación, como quiera que el derecho colectivo que se analiza es el relativo a *“la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”*, y en el desarrollo del proceso no se demostró que esta demandada haya incurrido en responsabilidad frente a la

vulneración de este derecho. Esto, teniendo en cuenta que el juez fundamenta esta responsabilidad en dos puntos (i) la no obtención de la licencia para la demolición efectuada en el predio donde funciona el Colegio Eugenio Díaz y (ii) la no consecución de la licencia de construcción para el proyecto priorizado y, en consecuencia, la no construcción del colegio. Hechos frente a los que el MEN no tiene responsabilidad alguna, al no tener la competencia para intervenir de manera directa y, por el contrario, obró dentro del marco de sus competencias.

2) Agrega que el Ministerio no ha incumplido con las obligaciones producto de los convenios interadministrativos suscritos y adelantó las acciones que le correspondían, además de que tampoco le corresponde asumir funciones que legalmente se encuentran asignadas a las entidades territoriales certificadas en educación (ETC). Añade que es en virtud de esos contratos interadministrativos para el fortalecimiento de la infraestructura educativa y de la adopción de la jornada única que se dispuso utilizar los recursos aportados por la entidad territorial a la construcción de infraestructura educativa, sin que se haya cambiado su destinación.

## **6.2 Apelación Municipio de Soacha**

El Municipio de Soacha, por intermedio de su apoderado judicial, interpuso recurso de apelación contra los numerales segundo, tercero y sexto del fallo de primera instancia (fls. 264 a 247 cdno. ppal.), recurso de alzada que fue sustentado con el siguiente razonamiento:

1) Pese que no ha sido posible construir el megacolegio en el predio donde actualmente funciona la Institución Educativa Eugenio Díaz sede El Charquito, por estar afectado por medidas ambientales y de ordenamiento territorial, el servicio educativo está garantizado a los 720 estudiantes de la región, por lo que no se ha vulnerado el derecho fundamental a la educación de la población del centro poblado El Charquito, ni ninguno de los derechos e intereses colectivos enlistados en el artículo 4.º de la Ley 472 de 1998.

2) La sentencia de primera instancia se encuentra sustentada en un error de interpretación de los coadyuvantes, quienes afirman que el Acuerdo 046 de 2000

es para zonas urbanas y no rurales, pues este acuerdo, “*Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Soacha*”, es el instrumento básico definido en la Ley 388 de 1997, para que los municipios y distritos del país planifiquen el ordenamiento del territorio. En el POT se ordena el territorio urbano y rural, hasta el punto de establecer los programas y proyectos que durante un término establecido definen el futuro desarrollo de un territorio.

3) Adicionalmente, si bien el informe técnico emitido por la CAR el 22 de marzo de 2019 establece que, a pesar de la afectación a la quebrada el Rodeo por la construcción del colegio, se autoriza a realizar “*mejoras, adecuaciones y remodelación de sus instalaciones*”, son autorizaciones constructivas encaminadas a la intervención de un inmueble original o existente, pero, en el presente caso, las áreas que se pretenden intervenir son las ya demolidas. Por lo tanto, actualmente no existe inmueble o construcción, siendo necesario dar trámite es a una licencia de obra nueva, la cual no está mencionada en el informe técnico y que impediría a la Curaduría Urbana expedir tal licencia, con los diseños elaborados. Aunado a lo anterior, en el informe tampoco hace referencia a la zona de protección establecida por el POT en el artículo 258, por lo que se solicita se amplíe el término fijado en la sentencia de 6 meses, para que la CAR modifique el informe técnico e incluya la licencia de obra nueva, de lo contrario no se podría llevar a cabo el proyecto del megacolegio.

4) En cuanto a la orden prevista en el numeral 2 del inciso segundo de la sentencia, se advierte que las obligaciones impuestas al Municipio de Soacha no son de su resorte, dado que adelantar las gestiones y liderar la participación de quienes se necesite para obtener por parte de la Curaduría Urbana la licencia de construcción es una actividad que le corresponde al constructor del proyecto, cosa diferente es que el Municipio colaboré en la gestión, pues liderar no hace parte de sus obligaciones.

5) Tampoco se puede ordenar que el proyecto reciba la aprobación de la Curaduría Urbana conforme al concepto técnico de la CAR, teniendo en cuenta lo ya expuesto en relación con la necesidad de una expedición de licencia de obra nueva.

6) No es posible que el Municipio adelante las gestiones para la construcción total del colegio con la dotación necesaria, por cuanto la construcción no es responsabilidad del Municipio en los convenios administrativos celebrados para tal fin. Máxime cuando los recursos, tanto para la construcción como para la dotación, son del MEN, quien los administrará y contratará.

7) Finalmente, en relación con el numeral sexto de la sentencia de primera instancia, solicita se revoque la condena en costas impuesta a esta demandada, toda vez las mismas no se encuentran probadas.

### **7. Actuación surtida en segunda instancia**

Una vez recibido el expediente en esta corporación, luego de efectuado el respectivo reparto (fl. 2 cdno. no. 3), mediante auto de 14 de febrero de 2020, se admitieron los recursos de apelación interpuesto por los demandados (fls. 4 cdno. *ibidem*).

### **8. Alegatos de conclusión de segunda instancia**

1) Por auto de 05 de marzo de 2020 (fl.7 cdno. no. 3), se corrió traslado a las partes, por el término de 5 días, para que presentaran sus alegatos de conclusión y, vencido este, por el mismo lapso se corrió traslado al Ministerio Público para emitir el respectivo concepto.

2) Dentro del término previsto, el apoderado del MEN formuló sus alegatos de conclusión, reiterando lo ya expuesto en primera instancia. (fls 11 a 19. Cdno. no. 3)

### **9. Concepto del Ministerio Público**

Vencido el término procesal previsto en el artículo 247 del CPACA, aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, no se rindió concepto por la Agente del Ministerio Público delegada ante esta Corporación.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resolverá el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) competencia del *ad quem*, 2) finalidad del medio de control jurisdiccional de protección de los derechos e intereses colectivos, 3) derechos o intereses presuntamente vulnerados, 4) el caso concreto y problema jurídico a resolver, y 5) condena en costas.

### 1. Competencia del *ad quem*

Sobre el punto, cabe advertir que, dentro del asunto de la referencia, el demandado MEN interpuso recurso de apelación, con el fin de que se revoquen los numerales primero y segundo del fallo de primera instancia en lo relativo a esta entidad. Por su parte, el demandado Municipio de Soacha solicitó se revoquen los numerales primero, segundo, tercero y sexto del fallo de primera instancia.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que se trata de una situación de apelante único donde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso (en adelante **CGP**), la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso. Norma que es aplicable en virtud de la remisión expresa establecida en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, dado que la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante **CPACA**), tampoco regula ese aspecto procesal.

En efecto, el artículo 328 del CGP, preceptúa:

**“ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.**

*Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.*

*En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para*

*tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.*

***El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.***

*En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.” (resalta la Sala).*

En ese contexto, es claro que el *ad quem*, cuando se trata de apelante único, solo puede revisar la actuación en cuanto tienen que ver con los motivos de la impugnación. Es decir, no puede el juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso.

Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho se pronunciará únicamente sobre las ordenes contenidas en los numerales 2.º, 3.º y 6.º de la sentencia proferida en primera instancia.

## **2. Finalidad del medio de control jurisdiccional de protección de los derechos e intereses colectivos**

Las demandas, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de protección de los derechos e intereses colectivos, denominada acción popular antes de la entrada en vigencia del CPACA, consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

En la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 144 del CPACA, los elementos necesarios para la procedencia del medio de control jurisdiccional de protección de derechos e intereses colectivos son los siguientes:

- 1) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.

2) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.

3) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

4) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Nacional, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4.º de la Ley 472 de 1998.

5) La titularidad para su ejercicio está dada por su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

6) No interesa cuál sea la causa o el origen de la violación al derecho o interés colectivo (acto, hecho, operación, omisión, contrato administrativo o cualquier otra forma de manifestación de la administración pública). Es decir, el centro de imputación jurídica que determina la procedencia de la acción es el hecho de la violación o amenaza de un derecho o interés de esa específica naturaleza, independientemente de la causa o motivo. No obstante, bajo el marco normativo del artículo 144 del CPACA, cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de un acto administrativo o un contrato, en uno u otro evento, no puede el juez de la acción popular anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

7) Adicionalmente, con la entrada en vigencia del CPACA, se constituye como requisito de procedibilidad para el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (acción popular), el deber de acreditarse, por parte del accionante, el haber solicitado a la autoridad y/o el particular en ejercicio de funciones públicas, previamente a la presentación de la demanda, adoptar las

medidas necesarias de protección de los derechos o intereses colectivos amenazados o violados, y que la autoridad y/o el particular no haya atendido la reclamación dentro del término fijado por la ley (15 días) o se niegue a ello.

No obstante, la parte final del inciso 3.º del artículo 144 del CPACA prescribe que se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, el cual debe estar sustentado en la demanda.

### **3. Derechos o intereses colectivos presuntamente vulnerados**

Como quedó anotado en los antecedentes, la parte demandante señaló como derecho e interés colectivo vulnerado la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Y así fue admitido el medio de control.

En cuanto a este derecho colectivo, la Constitución Política ha consagrado en su artículo 311 la obligación del Estado para que a través de los municipios presten los servicios públicos que determine la ley, siendo para ello necesario, entre otras funciones, construir las obras que demande el progreso local<sup>2</sup>. Es en desarrollo de este precepto constitucional que el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998, dispone como derecho colectivo la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Sobre el particular, el Consejo de estado ha dicho lo siguiente:

*“[...] Es un derecho colectivo que comporta la obligación impuesta por el legislador tanto a las autoridades públicas como a los particulares, en general, de observar plenamente la normativa jurídica que rige la materia urbanística, es decir la forma como progresa materialmente y se desarrolla una determinada población, asentada en una entidad territorial,*

---

<sup>2</sup> El artículo 311 de la Carta Política, preceptúa que: “[...] Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes [...]”<sup>2</sup>.

Expediente 11001-33-35-009-2018-00277-01  
 Actor: William Alejandro Moreno Romero  
Protección de derechos e intereses colectivos

*bien sea en sus zonas urbanas o rurales, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de sus habitantes, dando preponderancia al propósito de mejorar su calidad de vida [...]*<sup>3</sup>.

*El Consejo de Estado, en sentencia de 7 de abril de 2011<sup>4</sup>, al fijar el alcance de este derecho, precisó lo siguiente:*

*“[...] Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana.*

*Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997).*

*El acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas -de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.*

*Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población [...]*”.

Al respecto, esta Sala advierte que los coadyuvantes del Programa de Justicia de Participación (JUSPAC) señalaron que, además del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 22 de enero de 2009. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla, Rad: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP).  
perdper

prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, también se vulneraron por parte de las demandadas los derechos colectivos relativos a la existencia de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y la defensa del patrimonio público.

En tal sentido, sea del caso señalar que, si bien el análisis sobre la vulneración de estos derechos colectivos no fue un asunto que se abordó en la sentencia de primera instancia, si fue un asunto controvertido por el Municipio de Soacha dentro de su escrito de apelación, al señalar “*no se ha vulnerado el derecho fundamental a la educación de la población del centro poblado El Charquito, ni ninguno de los derechos e intereses colectivos enlistados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998*”.

Al respecto basta con señalar que, en relación con la vulneración al derecho colectivo invocado en la demanda de la utilización y defensa de bienes de uso público, del material probatorio allegado al expediente no se advierte la identificación o existencia de un bien con el carácter de uso público –por ejemplo, plazas, parques, zonas verdes, etc.–; se recuerda que los bienes de uso público son especies del género o elementos integrantes de la más amplia categoría conceptual que es la de espacio público destinado al uso común, lo cual implica que son identificables. Por otra parte, respecto del derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa, no se acreditó que en el ejercicio de la función administrativa se haya transgredido el ordenamiento jurídico o se haya actuado de mala fe por parte de la administración. Y finalmente, frente al derecho o interés colectivo a gozar de un ambiente sano, no se acreditó que con las acciones relacionadas con la demolición de la institución educativa, ni con la no construcción del megacolegio prometido se hayan afectado los recursos naturales, los ecosistemas o la diversidad biológica y cultural de la zona. En este sentido, para la Sala no se evidencia la amenaza o violación de los derechos e intereses colectivos a la utilización y defensa de bienes de uso público, la moralidad administrativa, el goce de un ambiente sano y tampoco de algún otro derecho colectivo. De esta manera, el análisis se circunscribirá al derecho e interés colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera

ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

#### **4. El caso concreto y el problema jurídico a resolver**

De los recursos interpuestos, esta Sala de Decisión observa que la vulneración del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, deriva de 2 situaciones diferentes: (i) la primera, relativa a la demolición del Colegio Eugenio Díaz sede El Charquito, sin la licencia y los estudios técnicos correspondientes, y (ii) la segunda, consistente en la no construcción del megacolegio ante la ausencia de la respectiva licencia de construcción, consecuencia de la afectación ambiental que reviste el predio donde se pretende ejecutar el proyecto.

En tal sentido, el MEN solicita se revoque el numeral segundo de la sentencia, al no demostrarse que esta demandada haya incurrido en amenaza o la vulneración del derecho colectivo precitado, pues no participó en la demolición del predio donde funcionaba el Colegio Eugenio Díaz sede el Charquito, ni tampoco era de su competencia la gestión y trámite de la licencia que permitiera la construcción del colegio. Por lo tanto, son hechos frente a los que el MEN no tiene responsabilidad alguna y, por el contrario, señala, obró dentro del marco de sus competencias.

Por su parte, en su impugnación el Municipio de Soacha solicita se revoquen los numerales segundo y sexto y, se modifiquen las ordenes contenidas en el numeral tercero de la sentencia en lo que se refiere al municipio, toda vez que, el Acuerdo 046 de 2000, "*Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Soacha*", si es aplicable tanto al territorio urbano como rural del municipio, por lo que la afectación ambiental que posee el predio donde se pretende construir el colegio está sujeta a esta disposición normativa. Adicionalmente, indica que no es posible iniciar con la construcción del megacolegio a partir del concepto emitido por la CAR el 22 de marzo de 2019, puesto que allí se autoriza realizar "*mejoras, adecuaciones y remodelación de*

*sus instalaciones*”, a una edificación que ya no existe, siendo necesaria la expedición de una licencia de obra nueva.

En consecuencia, solicita modificar las ordenes contenidas en el numeral tercero del fallo, como quiera que el termino de 6 meses es insuficiente para adoptar las medidas que prevengan la afectación ambiental derivada de la construcción del colegio, pues es necesario tramitar una licencia de obra nueva. Además, en cuanto a las ordenes previstas en el numeral 3.º, inciso segundo de la sentencia, se advierte que las obligaciones impuestas al Municipio de Soacha relativas a adelantar las actuaciones administrativas tendientes a llevar a cabo la construcción del colegio junto con la dotación, no son de su resorte, siendo responsabilidad tanto del constructor como del MEN.

De acuerdo con lo anterior, y en particular, la precisión sobre las dos situaciones diferentes que se presentaron, los problemas jurídicos en esta segunda instancia se circunscriben en determinar, en primer lugar, ¿si la demolición del Colegio Eugenio Díaz sede el Charquito amenazó o vulneró el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes? y, en segundo lugar, ¿si la no construcción del megacolegio amenazó o vulneró el derecho colectivo objeto de controversia?. En tercer lugar, ¿si las medidas adoptadas por el juez de primera instancia respecto del Municipio de Soacha fueron idóneas para garantizar el derecho objeto de controversia?

De manera preliminar, advierte esta Sala de Decisión que confirmará el numeral segundo de la sentencia de primera instancia, por las razones que a continuación se exponen.

#### **4.1 Análisis de la vulneración del derecho objeto de controversia a partir de la demolición del Colegio Eugenio Díaz sede el Chaquito.**

En cuanto a este primer interrogante, no hay duda de que se está en presencia de un hecho cierto y determinado consistente en la demolición de la edificación en la que funcionaba el Colegio Eugenio Díaz sede El Charquito.

Ahora bien, en cuanto si esta demolición contó con la respectiva licencia para ello, se tiene que dentro del plenario obra un "Contrato estatal de Mantenimiento de la sede el Charquito"<sup>5</sup> suscrito el 03 de agosto de 2016 entre el señor Hugo Hernán Murcia Rojas, en calidad de rector del Colegio Eugenio Díaz, y el señor Germán Perilla Perilla, como contratista, cuyo objeto refiere lo siguiente:

**“CLAUSULA PRIMERA - OBJETO: EL CONTRATISTA** en su calidad de trabajador independiente, se obliga para con EL CONTRATANTE a realizar el servicio propio de lo contratado, el cual debe hacerse de conformidad con las condiciones y cláusulas del presente documento y que consistirá en lo que se relaciona a continuación para la INSTITUCIÓN EDUCATIVA EUGENIO DIAZ CASTRO DE SOACHA CUNDINAMARCA:

CANTIDAD	DESCRIPCION	VR UNITARIO	VR TOTAL
617 M2	Desmante de cubiertas (asbesto cemento)	\$5.100	\$ 3.146.700,00
472 M2	Demolición de muros en mampostería	\$5.500	\$ 2.596.000,00
600 M2	Demolición placa piso 0.15 M.	\$3.800	\$ 2.280.000,00
600 M2	Demolición cancha	\$5.200	\$ 3.120.000,00
1	Desmante antena	\$2.500.000	\$ 2.500.000,00
TOTAL			\$13.642.700,00

Tanto el objeto de este contrato como la fecha de su realización fueron corroboradas por el señor Germán Perilla Perilla, a través de su escrito de contestación<sup>6</sup>. Esto evidencia que la demolición del colegio realizada en el año 2016 debía estar ajustada a la norma urbanística vigente, esto es el Decreto 1077 del 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda", el cual además de otros asuntos, regula las licencias urbanísticas, las que define en el artículo 2.2.6.1.1.1 en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 2.2.6.1.1.1 Licencia urbanística.** Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y **demolición de edificaciones**, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, **se requiere de manera previa a su ejecución la obtención de la licencia urbanística correspondiente.** Igualmente se requerirá licencia para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amueblamiento o para la intervención del mismo salvo que la ocupación u obra se ejecute en cumplimiento de las funciones de las entidades públicas competentes.

**La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter**

<sup>5</sup> Fls.11 a 13, *ibidem*

<sup>6</sup> Fl. 41, *ibidem*

**particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.**

*El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas urbanísticas y sismo resistentes y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya ejecutado la obra siempre y cuando se hayan cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma”. (negrillas de la Sala)*

Sumado a ello, el decreto en comento prevé un requisito adicional para la concesión de una licencia de demolición consistente en que la misma deberá estar atada a la concesión simultánea de otra licencia en la modalidad de construcción, bien sea de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural o reconstrucción, tal como lo dispone el artículo 2.2.6.1.1.7 en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 2.2.6.1.1.7 Licencia de construcción y sus modalidades.** *Es la autorización previa para desarrollar edificaciones, áreas de circulación y zonas comunales en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen, los Planes Especiales de Manejo y Protección de Bienes de Interés Cultural, y demás normatividad que regule la materia. En las licencias de construcción se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:*

(...)

**7. Demolición.** *Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y **deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción.***

*No se requerirá esta modalidad de licencia cuando se trate de programas o proyectos de renovación urbana, del cumplimiento de orden judicial o administrativa, o de la ejecución de obras de infraestructura vial o de servicios públicos domiciliarios que se encuentren contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen”. (negrillas de la Sala)*

De la norma transcrita, la Sala deduce entonces que, para la demolición de la sede El Chaquito del Colegio Eugenio Díaz, no bastaba con la simple suscripción de un contrato de obra por parte del rector de la institución educativa, sino que, previo a ello, era necesario contar con la correspondiente licencia de demolición. Licencia que además requería de la concesión simultánea de otra licencia de construcción –en cualquier modalidad– y que, como lo manifestó el municipio de Soacha en sus alegaciones, corresponde a la licencia de obra nueva.

Sin embargo, dentro del trámite de la acción de la referencia no se acreditó por ninguna de las demandadas que se haya tramitado y expedido una licencia de demolición y, mucho menos, una licencia de obra. Por el contrario, el Municipio de Soacha dentro de sus alegatos afirma que la demolición fue realizada a través de la Institución Educativa, a partir de la orden realizada por el FFIE, orden que tampoco se acredita ni por el Colegio Eugenio Díaz, quien fue vinculado a la presente acción, ni por el municipio, teniendo en consideración que el MEN dentro de su escrito de alegaciones afirma que el FFIE nunca le dio esa orden al Municipio, ni a la institución educativa.

De esta manera, para la Sala, es clara la demostración de la vulneración del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, en cabeza del rector del Colegio Eugenio Díaz. Lo anterior toda vez que, en efecto, la demolición de la sede el Charquito no solo se realizó sin los permisos legales para ello, sino que además afectó la calidad de vida de los habitantes de la zona, al destruir una edificación en la cual se prestaba el servicio educativo a este sector del Municipio de Soacha y sin que se tuviera total certeza de que efectivamente se realizarían las obras del nuevo megacolegio. Hecho que se hubiera previsto y prevenido, si se hubiera iniciado el trámite de la licencia de demolición, la cual, se reitera, solo hubiera sido viable bajo la concesión simultánea de la licencia de nueva obra para el desarrollo del proyecto de infraestructura educativa.

#### **4.2 Análisis de la vulneración del derecho objeto de controversia a partir de la no construcción del megacolegio**

En cuanto a la vulneración del derecho colectivo la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, derivado de la no construcción del megacolegio prometido, en el expediente se encuentra acreditado lo siguiente:

El 26 de enero de 2015, el rector del Colegio Eugenio Díaz Castro presentó ante la Viceministra de Educación la postulación de esta institución educativa a la convocatoria para acceder a recursos de la Ley 21 de 1982, para la sede El Charquito, con fundamento en lo siguiente:

*“La Sede Principal El Charquito, se encuentra localizada en el corregimiento dos del municipio de Soacha; Esta institución Educación es de carácter rural, la cual atiende población vulnerable, el predio fue cedido por la Empresa ENGESA, donde funcionó el casino de los empleados, contando con grandes espacios físicos pero no es la construcción adecuada, para que funcione una institución educativa. Por tal motivo se hace necesario construir en este gran espacio una institución educativa nueva que cumpla con los estándares exigidos por el Ministerio de educación y con ello mejorando **la calidad de vida de los estudiantes. Cabe anotar que es la única institución oficial del Municipio de Soacha de carácter técnico**, requiriendo una nueva infraestructura que brinde espacios escolares adecuados que favorezcan la calidad de vida de los estudiantes (sic) ”.*<sup>7</sup>(resalta la sala)

Conforme con la solicitud, es claro que el objetivo esencial de la postulación del Colegio Eugenio Díaz Sede Charquito a la convocatoria era el mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes de la zona. En consecuencia, una vez surtido el trámite de la convocatoria, este colegio se estableció como predio priorizado, destinándose para la construcción del megacolegio una inversión de \$3.528´000.000, de los cuales \$1.058´400.000) serían aportados por el Municipio de Soacha y \$2.469´600.000 por el Ministerio de Educación<sup>8</sup>.

Sin embargo, pese a que el colegio fue seleccionado dentro de la convocatoria de infraestructura educativa convocado por el MEN y contar con los recursos necesarios para proceder con la ejecución del proyecto desde el año 2015, hasta la fecha no se ha construido esta edificación y ni siquiera se han dado inició a las obras, como consecuencia de la afectación ambiental que reviste el predio

---

<sup>7</sup> Fl. 131, *ibidem*

<sup>8</sup> Fl.157, expediente administrativo, archivo “1. Predios Previabilizados” *ibidem*

destinado para tal fin.

Al respecto, la obligación de entregar los predios libres de cualquier gravamen o afectación para la ejecución de estos proyectos de infraestructura educativa corría por cuenta del municipio respectivo, es así que en el caso concreto, entre el Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Soacha se suscribió el Convenio Marco 1004 de 2015<sup>9</sup>, cuyo objeto era *“Aunar esfuerzos para el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento del Plan Nacional de Infraestructura Educativa en el marco de la política pública de jornada única”*, y dentro de las obligaciones a cargo del municipio estipuló, entre otras, la siguiente:

*“2. Aportar los predios postulados dentro de las Convocatorias adelantadas por EL MINISTERIO, adjuntando para el efecto la carta de compromiso que señale: (i) que éste (os) no será (n) destinado (s) para otro proyecto y (ii) **que cumple (n) con el uso del suelo aprobado en los POT o EOT, según corresponda.** Lo anterior, no implicará cambio de titularidad sobre los mismos.”* (resalta la sala)

La referida obligación fue reiterada tanto por el MEN como por el Municipio de Soacha, mediante el Convenio Interadministrativo 1485 de 2015, cuyo objeto consistía en *“el desarrollo de las gestiones necesarias que posibiliten el cumplimiento de los proyectos de infraestructura educativa viabilizados y priorizados para el Municipio de Soacha, que contribuyan a la implementación del programa de jornada única y que serán ejecutados por el FFIE a través del patrimonio autónomo autorizado por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015”*, el cual dispuso en su cláusula segunda:

*“La Entidad Territorial se obliga a lo siguiente:*

*(...)*

*2) Disponer de los predios que fueron postulados y viabilizados de los proyectos de infraestructura identificados en el anexo No. 1 “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIABILIZADO*

*3) **Garantizar que el predio viabilizado, en el cual se llevarán a cabo los proyectos objeto del presente convenio, estén y se mantengan libres de gravámenes o de cualquier otra limitación que dificulte el desarrollo del proyecto.***

*4) Sufragar los costos por concepto de expedición, revalidación, prórroga de licencias, impuestos de delineación y de ocupación de espacios*

<sup>9</sup> Ibidem, archivo “2. Convenio Marco No. 1004 de 2015”

*públicos, para las obras, así como todo trámite que implique su obtención, según lo dispuesto en las normas vigentes. (...)*(resalta la sala)

De las anteriores disposiciones es claro, por una parte, que, para la viabilidad del proyecto, era indispensable contar con un predio saneado y libre de todo gravamen y, por la otra, que esta obligación recaía sobre el Municipio postulante. No obstante, de las documentales obrantes en el plenario se advierte que esta demandada no cumplió con este deber, pues si bien presentó ante el MEN como soportes de su postulación una serie de certificaciones que acreditaban que: (i) el predio objeto de controversia no se encontraba inscrito o hacia parte de otro proceso de selección<sup>10</sup>; (ii) que el inmueble contenido en el predio tenía destinación de uso público<sup>11</sup>; y (iii) que el predio referido se encontraba en zona rural y no estaba en zona de riesgo, conforme lo dispuesto en el Plano de Zonificación Usos del Suelo del Acuerdo 046 de 2000<sup>12</sup>, no certificó que el predio se encontrara libre de gravamen o afectación de orden ambiental.

Ahora bien, llama la atención que el Municipio de Soacha no se haya percatado previo a postularse al proyecto que el predio donde se ubicaría el megacolegio revistiera esa afectación ambiental, pues en la última certificación referida hizo alusión al Plano de Zonificación de Usos del Suelo prevista en el POT de Soacha, contenido en el Acuerdo 046 de 2000. Norma a partir de la cual sustentó uno de sus puntos de apelación y que, según su dicho, contemplaba la afectación ambiental, la cual le impidió construir el megacolegio en el predio donde se ubicaba el Colegio Eugenio Díaz sede El Charquito.

En este punto, sea del caso señalar que el Municipio de Soacha afirmó en su escrito de apelación que los coadyuvantes hicieron incurrir al *A quo* en un error de interpretación, al indicar que el Acuerdo 046 de 2000 no le era aplicable a un predio rural, pues es una norma que aplica solo para predios urbanos.

En efecto, el referido acuerdo municipal<sup>13</sup> adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha y es claro en indicar en su artículo primero que es aplicable a todo el Municipio de Soacha, sin hacer exclusión alguna de

---

<sup>10</sup> Fl. 135, *ibidem*

<sup>11</sup> Fl. 137, *ibidem*

<sup>12</sup> Fl. 138, *ibidem*

<sup>13</sup> Acuerdo 046 del 27 de diciembre de 2000, “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha”

los predios rurales, e incluso clasifica el suelo del sector El Charquito en el párrafo 1. ° del artículo 20, en los siguientes términos:

**“Artículo 20 Sección 3. CATEGORIAS DEL SUELO EN EL MUNICIPIO DE SOACHA** Suelo suburbano: Está constituido por las áreas ubicadas dentro del suelo rural en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, intensidad y de densidad, garantizando el auto abastecimiento en servicios públicos domiciliarios.

**PARÁGRAFO 1:** Se clasifica como suelo rural con categoría de suburbano el polígono de predios, en la inspección de El Charquito, que con base en las disposiciones establecidas por el IGAC, a través de la resolución 2555 DE 1988, se asimila a un asentamiento humano de características urbanas. La Secretaría de Planeación en coordinación con la oficina de Catastro y el IGAC, deberán realizar el levantamiento físico de la inspección El Charquito, y de igual forma reglamentar lo pertinente, respetando las decisiones que el presente acuerdo a establecido.

**PARÁGRAFO 2:** Se prohíbe la proliferación de asentamientos como El Charquito y se debe desestimular el crecimiento de éste, pues son abiertamente inconvenientes, por cuanto no existe la posibilidad de prestación de servicio de acueducto (agua potable), alcantarillado, telefonía, gas natural, por su distancia con el casco urbano principal”.

Si bien, en este punto le asiste razón al apelante en cuanto a que el Acuerdo 046 de 2000 sí era aplicable al predio ubicado el sector del Charquito, esta afirmación no obsta para justificar su actuar omisivo, pues, por el contrario, no es comprensible como es que, si se revisó la norma y el plano de uso de suelos para presentar su postulación y emitir la precitada certificación, no se percató de la afectación con la que ya contaba el predio a postular, de manera que se pudieran adoptar a tiempo las medidas pertinentes, bien sea postulando otro predio para la ejecución de proyecto o adelantando las gestiones necesarias tanto para prevenir la afectación ambiental, como para poder participar en la convocatoria, sin que se hubiera dado lugar a la destrucción de la edificación ya existente en el predio, afectando la calidad de vida de la comunidad, poniendo en riesgo los recursos otorgados por el MEN para cofinanciar la obra y lo principal afectando la calidad de vida de la comunidad del sector.

Ahora bien, debe recordarse lo ya expuesto en precedencia y señalado en numerosas oportunidades por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en relación con la protección del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos

legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, según la cual este derecho colectivo implica lo siguiente:

*“[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]”<sup>14</sup>*

En tal sentido, la sección primera del Consejo de Estado, mediante sentencia de 7 de abril de 2011<sup>15</sup>, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprendía los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad<sup>16</sup>; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio<sup>17</sup>; y iv) atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible<sup>18</sup>.

Conforme a lo anterior, esta Sala de Decisión concluye que la no construcción del megacolegio en el predio donde funcionada el Colegio Eugenio Díaz, en efecto, ha venido afectando uno de los elementos del núcleo esencial del derecho colectivo precitado, esto es, la calidad de vida de los habitantes del sector, como quiera que la ausencia de condiciones técnicas y la falta de previsión a raíz de la afectación ambiental que reviste el predio, han impedido construir el megacolegio. Por ende, esto ha dejado sin infraestructura educativa desde hace más de 6 años, no solo a los estudiantes que para la época ya estaban vinculados a la institución educativa, sino en general a la comunidad del sector, afectando su calidad de vida y la expectativa de que su familiares pudieran desarrollar sus estudios en esta sede del Colegio Eugenio Díaz,

<sup>14</sup> “[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]”

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP)

<sup>16</sup> Inciso segundo artículo 58 C.P.

<sup>17</sup> Art. 95 numeral 1 C.P.

<sup>18</sup> Art. 3° ley 388 de 1997.

máxime si se tiene en cuenta en esta zona ya se contaba con una edificación que de una forma u otra les prestaba este servicio educativo y que con la demolición de la infraestructura anterior quedó absolutamente imposibilitada, vulnerando así el Municipio de Soacha el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

Ahora bien, respecto a la responsabilidad del MEN en la vulneración del derecho colectivo referido, la Sala estima necesario precisar que también se advierte su participación en cuanto a la no construcción del megacolegio. En tal sentido, si bien se estableció que el Municipio de Soacha era el ente encargado de sanear y entregar el predio para la realización del proyecto, también lo es que en este caso concreto el MEN –como autoridad encargada de liderar el programa “*Colombia la más Educada 2025*”, cuyo objeto era la implementación de la jornada única escolar a nivel nacional, mediante el mejoramiento e implementación de infraestructura educativa– desarrolló la convocatoria en la que fue seleccionado el Colegio Eugenio Díaz para la construcción del megacolegio en la sede El Charquito y, por ende, el MEN tenía la obligación de verificar el cumplimiento de la totalidad de los requisitos de las instituciones postulantes, previo a dar viabilidad a la realización de estos proyectos.

De las pruebas obrantes en el plenario, por el contrario, se evidencia que, si bien el MEN advirtió del impedimento para la construcción del colegio derivado de la afectación ambiental del predio, esto solo se evidenció después de que el colegio fue seleccionado para el proyecto y de que ya se había desarrollado la primera fase del mismo con la elaboración de los estudios técnicos para la construcción. Además de lo anterior, ya se había asignado el presupuesto para la ejecución del proyecto, lo que demuestra que esta obra ya había sido avalada por el MEN sin el cumplimiento la totalidad de los requisitos previos exigidos para ello.

Sumado a ello, la Sala destaca que la construcción del megacolegio prometido correspondía a un proyecto cofinanciado por el MEN, entidad que aportaba el 70% del valor del proyecto. Por lo anterior, era lógico y necesario que ejerciera una mayor labor de vigilancia y control respecto del proyecto en el cual se

invertirían estos recursos, máxime que al ser este Ministerio un organismo del sector central de la administración pública, perteneciente a la rama ejecutiva, es el responsable de orientar la supervisión de convenios y contratos de infraestructura educativa entre el MEN y las entidades territoriales, conforme a lo previsto por el numeral 17.8<sup>19</sup> del artículo 17 y 18.5<sup>20</sup> del artículo 18 del Decreto 5012 de 2009.

Por las anteriores razones, esta Sala confirmará el numeral segundo de la sentencia de primera instancia por medio de la cual se declaró vulnerado el derecho precitado, aclarando que la referida trasgresión deriva de las dos situaciones expuestas en precedencia, la demolición del Colegio Eugenio Díaz sede El Charquito, sin la licencia y los estudios técnicos correspondientes y, la no construcción del megacolegio ante la ausencia de la respectiva licencia de construcción, consecuencia de la afectación ambiental que reviste el predio.

#### **4.3 Conexidad del Derecho a la Educación**

Si bien en la sentencia de primera instancia no se hizo un análisis profundo acerca de la vulneración fundamental del derecho a la educación, sí fue un asunto objeto de apelación por parte del Municipio de Soacha, bajo el argumento de que este derecho no fue vulnerado en la medida que *“el servicio educativo está garantizado a los 720 estudiantes de la región”*.

Al respecto, basta señalar que nuestra Constitución reconoce la importancia del derecho a la educación y su lo contempla como un servicio público y una función social, disponiendo en su artículo 67 lo siguiente:

**“ARTICULO 67.** *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”*.

En coherencia con este artículo constitucional, la sección segunda del Consejo

---

<sup>19</sup> Dice la norma: *“17.8. Orientar la supervisión de convenios y contratos para construcción de infraestructura escolar, suscritos por el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales”*.

<sup>20</sup> Señala el numeral: *“18.5. Hacer seguimiento a convenios y contratos, suscritos por el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales, en lo de su competencia”*.

de Estado<sup>21</sup> ha hecho referencia al derecho a la educación como servicio público y función social en los siguientes términos:

*“El derecho a la educación está consagrado en el artículo 67 de la Constitución Política de 1991, y se define como un derecho y un servicio público, cuya finalidad es acceder al conocimiento, a la ciencia, a la tecnología, y a los demás bienes y valores de la cultura. Por tanto, con base en dicho artículo, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la doble connotación de la educación, como derecho y como servicio público. La primera «constituye en la garantía que se inclina por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, ya que a través de ésta el ser humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades físicas, morales, culturales, analíticas entre otras»; y la segunda connotación, convierte a la educación en una obligación del Estado que es inherente a su finalidad social.*

*Asimismo, la Constitución Política, en sus artículos 705 y 716, estableció la promoción de la ciencia, la investigación, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación, como uno de los fines del Estado, e instituyó en cabeza de este, la obligación de promover y fomentar en todos los colombianos en igualdad de oportunidades el acceso a la cultura, la investigación, la ciencia y el desarrollo por medio de un sistema educativo permanente.*

*En lo referente, el Consejo de Estado ha señalado:*

*«[...] la educación tiene una doble connotación, pues como derecho, la educación se constituye en la garantía que propende por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, pues a través de ésta el ser humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, físicas, morales, culturales entre otras, y como servicio público, la educación se convierte en una obligación del Estado inherente a su finalidad social en la medida en que consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un servicio en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad»*

*Frente a considerar a la educación como derecho y como servicio público, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la doctrina nacional e internacional han entendido que la educación «comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional, a saber: (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe*

<sup>21</sup> Consejo de Estado, sección segunda, expediente No. 1001-23-33-000-2020-00614-01, fecha: 08 de octubre de 2020, C.P: Gabriel Valbuena Hernández.

*impartirse».*

En coherencia con lo anterior, es claro que la educación al ser un servicio público y un derecho fundamental reviste una amplia protección constitucional, legal y jurisprudencial, lo que lleva a que el Estado brinde condiciones idóneas para su prestación, entre ellas, brindar infraestructuras educativas adecuadas y accesibles para prestar este servicio, que garanticen una educación de calidad y, en este sentido, el Consejo de Estado, acudiendo a lo ya expresado por la Corte Constitucional, se ha pronunciado en relación con la educación en la calidad de vida de los ciudadanos así:

*“La Corte Constitucional ha establecido que la educación además de ser un derecho vinculado al desarrollo pleno de las personas, «incide decisivamente en las oportunidades y en la calidad de vida de los individuos, las familias y las colectividades. El efecto de la educación en la mejora de los niveles de ingreso, la salud de las personas, los cambios en la estructura de la familia (en relación con la fecundidad y la participación en la actividad económica de sus miembros, entre otros), la promoción de valores democráticos, la convivencia civilizada y la actividad autónoma»*

*Así, la educación se considera un derecho autónomo, pero que es determinante en el desarrollo en condiciones de dignidad de otros derechos como la vida, el trabajo, el mínimo vital, la cultura, y, además, contribuye de forma eficaz en el libre desarrollo de la personalidad.*

*«En esta medida, sirve como puente para el desarrollo de otras metas de bienestar que son consecuencia del mejoramiento en el nivel educacional de la persona. Situación en la que incide directamente el fenómeno de la globalización, el cual le impone a las instituciones educativas y a los profesionales la modernización de los sistemas educativos en aras de crear técnicas adaptables a las necesidades que la sociedad actual requiere en lo concerniente a la tecnología, la ciencia, cultura y conocimiento. En síntesis, el conocimiento y la formación académica son los pilares esenciales para el desarrollo de conocimientos científicos, sociales, culturales, geográficos y tecnológicos, entre otros, los cuales buscan la consecución de niveles óptimos de desarrollo personal de los individuos, para que éstos a la vez puedan aportar a la sociedad el respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por tanto, el derecho a la educación es el eje fundamental para el desarrollo de la sociedad, y es obligación del Estado invertir en educación y ciencia, formando de esta manera personas en ello.»*

*Como se señaló en el acápite anterior la educación es un servicio público, y como tal se convierte en una obligación del Estado garantizar su accesibilidad en condiciones de igualdad a todas las personas, porque si no puede hacerse efectivo el servicio, tal connotación sería meramente una figura sin exigibilidad alguna, solo plasmada en el papel. Acorde con la jurisprudencia de esta Corporación, las autoridades administrativas «deben procurar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior y en esta medida les*

*corresponde fomentar y divulgar en todo el territorio nacional la información que le permita a los ciudadanos tener acceso oportuno a los distintos programas sociales diseñados para la financiación de estudios de educación superior»<sup>12</sup> . Finalmente, todo lo dispuesto por el ordenamiento jurídico responde a que la educación es el instrumento que «permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades», puesto que garantiza el acceso a mejores condiciones de vida, laborales y económicas.»<sup>22</sup>*

Así, esta Sala considera que la educación guarda una estrecha relación con la calidad de vida de las personas y, por ende, tiene una conexión con uno de los elementos del núcleo esencial del derecho colectivo vulnerado en este caso, que es precisamente el referente al de la calidad de vida de los habitantes.

De esta manera, si bien el Municipio de Soacha afirma que se le ha garantizado el servicio educativo a los 720 de estudiantes de la sede El Charquito del Colegio Eugenio Díaz, dentro del expediente no acredita la veracidad de su dicho, ni mucho menos en qué condiciones se presta el servicio, si se hace en un espacio adecuado y seguro para ello, si se cuentan con todos los servicios de infraestructura que requiere un establecimiento educativo, como aulas, servicios sanitarios, servicios de cafetería y alimentación, enfermería, zonas de recreación, entre otros. Por el contrario, lo único que se demuestra es que la edificación en la que se prestaba ubicaba la sede El Charquito fue demolida, dejando sin la posibilidad de acceder al servicio educativo no solo a los estudiantes que para la fecha de la demolición estudiaban allí, sino para toda la comunidad del centro urbano del Chaquito y sin que hasta la fecha se haya dado una solución idónea para superar esta situación, lo que lleva también a esta Sala a concluir que, en efecto, sí se viene de igual modo afectando el servicio de educación en este sector del Municipio de Soacha.

#### **4.4 Análisis de las medidas adoptadas en la sentencia de primera instancia para la protección del derecho o interés colectivo conculcado.**

##### **- Inciso 1.º del numeral 3.º**

En cuanto a la orden impartida al MEN contenida en el inciso 1.º del numeral 3.º de la sentencia de primera instancia, relacionada con la necesidad de apropiar

---

<sup>22</sup> *ibidem*

nuevamente los recursos necesarios para adelantar la construcción del colegio, para lo cual se concede el término de seis (6) meses. Esta sala considera que esta orden deberá ser modificada por las siguientes razones:

En primer lugar, como quiera que la responsabilidad del MEN en la vulneración del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, a partir de la no construcción de colegio se encuentra acreditada, se tiene que su concurrencia resulta indispensable para garantizar la protección de este derecho colectivo, para lo cual se requiere iniciar con la construcción del megacolegio.

Ahora bien, tal como lo manifestó el MEN en su escrito de apelación, la apropiación de recursos para este proyecto deberá estar sujeta a las normas de carácter presupuestal dispuestas por el Gobierno Nacional, específicamente lo previsto en el inciso primero del artículo 8.º de la Ley 819 de 2003<sup>23</sup>. De lo anterior, es claro que las apropiaciones presupuestales deberán ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente y, por ende, es obligatorio programar el presupuesto anual de la vigencia siguiente dentro del año inmediatamente anterior, por lo que no es viable en este momento otorgar un plazo de seis (6) meses para apropiar los recursos, cuando es claro que el presupuesto general para el año 2023 ya se encuentra en ejecución.

Así las cosas, la Sala modificará el el inciso 1.º del numeral 3.º de la sentencia de primera instancia, en el sentido de ordenar al MEN efectuar los trámites correspondientes para apropiar dentro de la siguiente vigencia fiscal los recursos necesarios para adelantar la construcción de la Sede el Charquito del Colegio Eugenio Díaz Castro, la cual será la equivalente al 70% del proyecto, correspondiente el 30% restante al Municipio de Soacha.

**- Inciso 2.º del numeral 3.º, numerales 1 y 2.**

En cuanto al numeral 1 del inciso referido, relacionado con el termino de seis (6)

---

<sup>23</sup> Ley 819 de 2003, **Artículo 8.** *Reglamentación a la programación presupuestal.* La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

meses para liderar y llevar a cabo las actividades necesarias para prevenir la afectación ambiental, la Sala confirmará la decisión de instancia, como quiera que no es claro cuáles son las razones de controversia presentadas por el Municipio de Soacha, ni por qué se considera que el término dado resulta insuficiente, pues dentro de su recurso solo aduce que, dada la afectación ambiental derivada de la ronda hídrica del Río Bogotá, es imposible que la Curaduría Urbana expida una licencia de construcción y que por ello el POT contenido en el Acuerdo 046 de 2000 se encuentra en proceso de revisión, lo que podría llegar a superar la restricción ambiental que pesa sobre el predio del proyecto, siendo esta revisión un proceso que requiere mayor tiempo, *“si quiera un año”*.

Como quiera que el apelante manifestó, cuando presentó su recurso en el año 2020, que requería aproximadamente un año para culminar con el proceso de revisión del POT, y desde ese momento a la fecha han transcurrido más de dos, tiempo suficiente para superar la afectación ambiental que reviste el predio mediante la revisión del POT, no hay lugar a extender más tiempo para dar cumplimiento a esta orden.

Por otra parte, en cuanto a la orden dada a la Alcaldía de Soacha, en el numeral (i) del numeral 2 del numeral 3.º, consistente *“en adelantar las gestiones que le corresponda y lidere la participación de quienes necesite, para obtener de la Curaduría Urbana la aprobación de la obra nueva que fuera aceptada, en principio o por concepto técnico, por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)”*, debe señalarse que a lo largo de la sentencia se estableció la obligación de este ente territorial de aportar el predio para la ejecución del proyecto de infraestructura educativa saneado y libre de cualquier gravamen o afectación. Siendo esta una obligación a su cargo que, además, ya incumplió anteriormente, es evidente que su responsabilidad es liderar y adelantar las gestiones pertinentes para obtener la licencia que corresponda respecto del predio en el que se construirá el megacolegio, bien sea en el predio donde se ubicaba la sede el Charquito del Colegio Eugenio Díaz o en otro predio que reúna las condiciones técnicas para tal fin. Así las cosas, la Sala confirmará la orden dada por el juez de primera instancia.

Finalmente, en cuanto a la orden dada a la Alcaldía de Soacha, en el numeral (iii) del numeral 2 del numeral 3.º, relacionada con adelantar las actuaciones administrativas para la construcción total del Colegio con la dotación necesaria, debe señalarse que esta orden se adicionará en el sentido de incluir al MEN en el cumplimiento de esta obligación, en lo relativo a adelantar las actuaciones administrativas para la construcción del colegio. Esto considerando que la realización del proyecto de infraestructura educativa no solo depende del Municipio de Soacha, sino también del MEN, quien es la autoridad encargada de liderar a nivel nacional la política de implementación de la jornada única escolar, mediante la construcción de establecimientos educativos nuevos ampliación y mejoramiento de los ya existentes en cumplimiento del programa “*Colombia la más Educada en 2025*”<sup>24</sup>. Aunado al hecho de que es quien aporta un porcentaje mayor de recursos para la construcción del megacolegio y quien además tiene el deber de velar que se dé un adecuado uso a los recursos y, por ende, acompañar la construcción del colegio en su totalidad.

Ahora bien, en particular, en cuanto a la dotación del nuevo megacolegio, debe señalarse que el Convenio Interadministrativo específico 1485 de 2015 prevé en el numeral 17 de la cláusula segunda denominada “obligaciones de ente territorial”, lo siguiente:

*“17) Una vez construida la obra, la ETC deberá suministrar la dotación necesaria y de manera oportuna para el correcto funcionamiento y entrada en operación de los nuevos espacios construidos. Para el efecto deberá cumplir con los lineamientos y especificaciones establecidos por el Ministerio de Educación Nacional que sean aplicables a cada uno de los ambientes del establecimiento educativo u obras de infraestructura desarrolladas, con las cuales se propenda por el aseguramiento de la implementación de la jornada única escolar”*

De lo anterior, es claro que la obligación de dotar el megacolegio recae exclusivamente en el Municipio de Soacha, argumento suficiente para confirmar la orden de primera instancia en este punto.

De otro lado, como quiera que el numeral 1.º de la sentencia de primera instancia consistió en declarar no probadas las razones de defensa propuestas

---

<sup>24</sup> Documento: “*Colombia, La Mejor Educada en el 2025. Líneas estratégicas de la política educativa del Ministerio de Educación Nacional*”, disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356137\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356137_foto_portada.pdf), link consultado el 2 de marzo de 2023.

por las autoridades demandadas, la Sala atendiendo las consideraciones expuestas en precedencia y por sustracción de materia se abstiene de realizar algún pronunciamiento respecto a dicho numeral.

## 5. Condena en costas

En relación con este aspecto procesal, el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 dispone lo siguiente:

***“Artículo 38.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.”*** (negrillas adicionales).

Es claro entonces que, en los procesos promovidos en ejercicio de la acción popular únicamente hay lugar a condenar en costas cuando la valoración de la conducta de las partes permita establecer que obraron en forma temeraria o de mala fe.

En ese marco legal entonces, la Sala revocará la decisión de condenar en costas al demandado Municipio de Soacha, por cuanto la conducta procesal del recurrente no corresponde a las condiciones que para ese efecto exige la norma que regula la materia, pues no se advierte que esté teñida de mala fe ni temeridad, dado que no es constitutiva de abuso del derecho, ni puede calificarse como torticera, maliciosa, ni malintencionada, presupuesto este indispensable para adoptar aquel tipo de decisión.

Conforme a lo anterior, la Sala advierte que de igual modo se abstendrá de condenar en costas a los recurrentes en esta instancia toda vez que su conducta procesal, no se evidencia que se ajuste a las condiciones que exige la norma precitada.

Finalmente, se procede a reconocer personería jurídica para actuar al doctor Santos Alirio Rodríguez Sierra, como apoderado judicial el Municipio de Soacha,

para los fines del poder conferido a él y que obra en el plenario (fl.47, cdno. apelación)

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

#### **RESUELVE:**

**1.º) Modificar** el inciso 1 del numeral 3.º de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia del 07 de noviembre de 2019, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá, en el sentido de ordenar al Ministerio de Educación Nacional que efectúe los trámites correspondientes para apropiar dentro de la siguiente vigencia fiscal los recursos necesarios para adelantar la construcción de la Sede el Charquito del Colegio Eugenio Díaz Castro, la cual será la equivalente al 70% del proyecto, correspondiente el 30% restante al Municipio de Soacha, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**2.º) Adicionar** el numeral (iii) del numeral 2 del inciso 2.º del numeral 3.º la sentencia de primera instancia del 07 de noviembre de 2019 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá, en el sentido de ordenar al Municipio de Soacha y al Ministerio de Educación Nacional adelanten las actuaciones administrativas tendientes a llevar a cabo la construcción del colegio en su totalidad, dentro del plazo señalado en el numeral (ii) anterior, con la dotación necesaria para la nueva sede del Colegio Eugenio Díaz Castro en El Charquito, Soacha, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**3.º) Revocar** el numeral 6.º de la sentencia de primera instancia del 07 de noviembre de 2019 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá que condenó en costas al Municipio de Soacha, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

*Expediente 11001-33-35-009-2018-00277-01  
Actor: William Alejandro Moreno Romero  
Protección de derechos e intereses colectivos*

**4.º) Confirmar** en lo demás la sentencia de primera instancia del 07 de noviembre de 2019 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**5.º) Reconózcase** personería jurídica para actuar al doctor Santos Alirio Rodríguez Sierra, como apoderado judicial el Municipio de Soacha, para los fines del poder conferido a él y que obra en el plenario.

**6.º)** Para los fines de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia integral de esta providencia a la Defensoría del Pueblo.

**7.º)** Cumplido lo anterior, previas las constancias de rigor, por secretaría devuélvase el expediente al juzgado de origen.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha.

**CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN**  
Magistrado  
(firmado electrónicamente)

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado  
(firmado electrónicamente)

**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado  
(firmado electrónicamente)

**Constancia.** *La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.*