



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN 3

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
RADICADO:	15001-33-33-007-2018-00057-01
ACCIONANTE:	YESID FIGUEROA GARCÍA
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE TUNJA
TEMA:	CONTINUIDAD DEL SERVICIO DE ALBERGUE MUNICIPAL PARA FAUNA – PROGRESIVIDAD EN LA ATENCIÓN DE CANINOS EN CONDICIÓN DE CALLE
ASUNTO:	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el actor popular contra la sentencia proferida el 31 de octubre de 2019, mediante la cual el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

DEMANDA

Pretensiones (ff. 7-9)

1. El señor YESID FIGUEROA GARCÍA, actuando como ciudadano en nombre propio, instauró demanda para la protección de derechos e intereses colectivos contra el MUNICIPIO DE TUNJA, con el objeto de que se ampare el derecho a la conservación de las especies animales y vegetales y, en consecuencia, se impartan las siguientes órdenes:

- Ordenar la admisión de la demanda dentro de un término prudente y la publicación del auto en la página web de la Rama Judicial y la cartelera del juzgado.
- Ordenar la realización de un censo pormenorizado de los animales caninos en situación de abandono, mendicidad y maltrato en el MUNICIPIO DE TUNJA, a fin de determinar su número, situación

médica y nutricional, y demás aspectos relacionados con sus condiciones de existencia.

- Ordenar la ejecución de un plan que tenga como objeto la adquisición de un inmueble que sea destinado permanentemente como albergue para la totalidad de caninos en condición de calle identificados en el censo.
- Una vez se cumpla lo anterior, ordenar el traslado de la totalidad de la población canina en condición de calle al albergue, para que se garantice su cuidado, alimentación, atención médica, esterilización rehabilitación y recuperación.
- Ordenar la celebración de convenios interadministrativos con universidades y organizaciones sin ánimo de lucro con la finalidad de contar con los recursos humanos, académicos y científicos para la atención de la población canina trasladada al albergue.
- Conformar el Comité de Verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.
- Las demás órdenes que se consideren necesarias.

Fundamentos fácticos (ff. 2-4)

2. Como fundamentos fácticos de la demanda, el actor popular enunció los que se resumen enseguida:

3. Que en diversas zonas en el MUNICIPIO DE TUNJA hace presencia permanente una densa población de caninos en condición de calle, la cual incrementa de forma paulatina y se encuentra en condiciones lamentables.

4. Que la situación de abandono canino no cuenta con el apoyo de una ciudadanía organizada que pueda generar los medios y mecanismos que permitan garantizar los mínimos básicos de cuidado, alimentación, atención médica y demás.

5. Que la administración local no se ha preocupado por la protección de la población canina en condición de calle. Agregó que el municipio ha desarrollado planes referidos a aspectos de salud y control poblacional, pero no a su "cobijo, alimentación, cuidado, atención médica y vivienda".

6. Que el MUNICIPIO DE TUNJA ha omitido el cumplimiento de las obligaciones previstas en las Leyes 84 de 1989 y 1774 de 2016 en cuanto al bienestar de la población canina en condición de calle.

7. Que la implementación de un albergue *“no constituye una política imposible de desarrollar, sino que representa una solución definitiva a un problema tangible y notorio que el Municipio de Tunja ha omitido dirimir de forma idónea y permanente”*.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (ff. 89-97)

8. El MUNICIPIO DE TUNJA se opuso a las pretensiones de la demanda y alegó que ha venido realizando gestiones tendientes a garantizar los derechos colectivos al medio ambiente sano y a la salubridad pública.

9. Propuso como excepciones las siguientes:

10. Improcedencia de la acción popular por inexistencia de acciones u omisiones de la entidad pública: Relató que el municipio ha realizado múltiples acciones con el fin de salvaguardar el espacio público y el medio ambiente, como las siguientes:

- Celebración del contrato 515 de 2017 con la Fundación Universitaria Juan de Castellanos, a fin de ejecutar un programa de zoonosis y molestias sanitarias generadas por animales que se encuentran en el espacio público. Agregó que ha venido realizando actividades que se han informado dentro de la acción popular 2010-0050:
 - En julio de 2017 llevó a cabo una jornada de recolección de animales en estado de abandono y esterilización (55 hembras).
 - En agosto de 2017 efectuó 5 jornadas de (i) capacitación a propietarios de caninos de razas consideradas como potencialmente peligrosas, y (ii) esterilización (22 hembras).
 - En octubre de 2017 adelantó 3 jornadas de recolección de dichos ejemplares.
- Celebración del contrato de prestación de servicios 1392 del 30 de octubre de 2017 con la unión temporal Esterilización Canina y Felina Tunja 2017 para ejecutar jornadas de esterilización masiva a caninos y felinos que se encuentran en el espacio público o cuyos propietarios pertenezcan a los niveles I y II del Sisbén.

- Celebración del contrato interadministrativo 023 del 9 de noviembre de 2017 con la UPTC a fin de llevar a cabo un censo canino y felino, cuyo informe final se presentó el 31 de mayo de 2018.
- Expedición del Decreto 293 del 13 de octubre de 2017, mediante el cual se establecen como coso municipal las instalaciones de la Clínica Veterinaria Francisco de Asís de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos. Lo anterior en razón a que con el Acuerdo 016 de 2017 el concejo municipal facultó al alcalde para que definiera las instalaciones de dicho organismo.
- Se declaró desierto el proceso de selección abreviada SA-AMT-019/2018, cuyo objeto era el suministro de servicios para el funcionamiento del coso municipal.

11. Inminencia de daño contingente o inminente: Explicó que las anteriores gestiones demuestran que no se han configurado “*los elementos del daño Contingente (sic) e inminente*”.

12. Hecho superado: Sostuvo que las dependencias de la administración municipal han empleado todas las herramientas, mecanismos y acciones a su disposición para ejercer vigilancia, control, mantenimiento y demás frente al tema canino, así como también se han realizado controles de zoonosis y comparendos para los infractores que perturban el ambiente y el espacio público. Por ende, “*si el hecho dañoso llego (sic) a existir, actualmente no se presenta*”.

13. Cosa juzgada: Esgrimió que el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja tramitó el proceso 2010-0050 por la vulneración de los derechos colectivos “*al goce de las condiciones básicas de saneamiento básico, que propendan por un ambiente sano y saludable en la totalidad de los espacios públicos de la ciudad de Tunja y la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garanticen la salubridad pública, la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente frente al peligro que representa la situación canina en Tunja*”.

14. Refirió que la sentencia de ese proceso ordenó coordinar y desarrollar actividades de esterilización gratuita y permanente a caninos, realizar campañas de adopción de caninos callejeros y adelantar campañas de educación ciudadana, entre otros.

15. Agregó que como esta acción versa sobre la misma problemática, se configura la cosa juzgada.

AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO (ff. 121-123)

16. El 3 de septiembre de 2018 se celebró la audiencia de pacto de cumplimiento, pero se declaró fallida por la no presentación de fórmula de acuerdo por parte de la entidad accionada. En consecuencia, se ordenó continuar con el trámite procesal.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

17. El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante sentencia proferida el 31 de octubre de 2019, resolvió (ff. 321-335):

"(...) PRIMERO: DENIÉGASE (sic) las súplicas de la demanda, de conformidad con la parte motiva del presente fallo.

SEGUNDO: Sin condena en costas por no encontrarse acreditados los requisitos establecidos para el efecto. (...)"

18. Antes de abordar el caso concreto, la jueza de primera instancia analizó la excepción de cosa juzgada y concluyó que no se encontraba probada en razón a que, pese a la existencia de puntos coincidentes, el objeto de las acciones era diferente.

19. Adujo que la UPTC informó los resultados del censo canino y felino adelantado en virtud del convenio interadministrativo 023 del 9 de noviembre de 2017, suscrito con el MUNICIPIO DE TUNJA, y de manera relevante expuso que existen 1973 caninos y 13 felinos en condición de calle, además de otras estadísticas.

20. Refirió que la entidad accionada suscribió el contrato 822 del 12 de julio de 2018 con la Fundación Universitaria Juan de Castellanos para el suministro del servicio de coso municipal para la ejecución de actividades de control de zoonosis y bienestar animal. Añadió que el contrato se ha venido renovando periódicamente e impone exigencias en materia de idoneidad de las instalaciones para el alojamiento de los animales.

21. Esgrimió que el Acuerdo 016 del 19 de septiembre de 2017 facultó al Alcalde del MUNICIPIO DE TUNJA para establecer el coso municipal. Esto se concretó con el Decreto 0293 del 13 de octubre del mismo año, el cual dispuso que funcionarían como tal las instalaciones de la clínica veterinaria de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos.

22. Indicó que las anteriores pruebas mostraban que, pese a no contar con un predio propio destinado como albergue para animales

domésticos, el MUNICIPIO DE TUNJA ha celebrado una serie de contratos con la Fundación Universitaria Juan de Castellanos para el funcionamiento del coso municipal, el cual se encuentra dotado de instalaciones idóneas para garantizar el bienestar de los caninos, hasta que los propietarios respectivos los retiren o se entreguen en adopción.

23. Señaló que el establecimiento satisface el propósito para el cual el legislador creó el coso municipal, que es mantener un lugar adecuado para evitar que los caninos deambulen por las calles y adquieran enfermedades, lo que a su vez contribuye a la especial protección de los animales como seres sintientes.

24. Consideró que, por lo tanto, existía prueba suficiente para declarar que el MUNICIPIO DE TUNJA no ha omitido el cumplimiento de lo dispuesto en las Leyes 84 de 1989 y 1774 de 2016, ni ha amenazado o vulnerado el derecho colectivo invocado en la demanda.

RECURSO DE APELACIÓN

25. Inconforme con la decisión, el actor popular apeló la sentencia con fundamento en lo siguiente:

26. Afirmó que no puede desconocerse que en el año 2017 el MUNICIPIO DE TUNJA y la UPTC celebraron un convenio para realizar el primer censo canino, el cual muestra una realidad alarmante en cuanto a la condición de calle y abandono de los caninos.

27. Citó los artículos 4.º y 5.º de la Ley 84 de 1989, así como el artículo 3.º de la Ley 1774 de 2016 y alegó que es un derecho de los animales contar con alimentación en la cantidad y calidad suficiente para evitarles daños, enfermedad o muerte, así como contar con refugio.

28. Señaló que en las circunstancias contractuales actuales solo es atendida una mínima proporción de la población canina en condición de calle del MUNICIPIO DE TUNJA, de forma que no se cumple lo anteriormente expresado.

29. Manifestó que la jueza de primera instancia no previó que el lugar dispuesto en virtud del convenio suscrito con la Fundación Universitaria Juan de Castellanos cuenta con poca capacidad de alojamiento (150 caninos y felinos, lo cual representa aproximadamente el 15 % de la población total). Además, agregó que esa capacidad de atención disminuyó, ya que convenios anteriores la fijaban en 200 cupos.

30. Preciso que, aun cuando el propósito del censo canino era contribuir al diseño de una política pública, esto no se cumple en realidad porque es necesaria la construcción de un albergue.

31. Resaltó que actualmente el coso municipal no es un lugar permanente de cuidado, alimentación y atención de toda la población canina en condición de calle, máxime teniendo en cuenta los problemas de salud con que cuentan los animales.

32. Agregó que en virtud del contrato 1018 de 2018 se realizaron 2045 esterilizaciones; sin embargo, con la información aportada por el MUNICIPIO DE TUNJA no es posible determinar la cantidad de caninos en condición de calle que han sido esterilizados y cuáles corresponden a perros con propietario.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

33. El anterior recurso fue concedido mediante auto del 22 de noviembre de 2019 (f. 355) y fue admitido por esta Corporación mediante providencia calendada del 16 de enero de 2020 (f. 369). Posteriormente, a través de auto del 20 de febrero del mismo año se ordenó correr traslado para alegar de conclusión (f. 373).

34. El expediente ingresó al despacho para fallo el 10 de julio de 2020 (f. 384), pero con auto proferido el 13 de octubre de 2020 la Sala de Decisión decretó pruebas para mejor proveer (ff. 385-386). Luego de dicho trámite, el proceso ingresó nuevamente al despacho para sentencia el 25 de noviembre de 2020 (f. 428).

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante (ff. 375-382):

35. Transcribió textualmente casi la totalidad del escrito contentivo del recurso de apelación.

Parte demandada:

36. Guardó silencio.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

37. El Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

CONTROL DE LEGALIDAD

38. De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del CPACA, en concordancia con el artículo 132 del CGP, la Sala no encuentra que se haya configurado alguna causal de nulidad que pueda invalidar la actuación realizada hasta este momento procesal.

PROBLEMAS JURÍDICOS

39. En los términos del recurso de apelación, corresponde a esta Sala establecer si:

- i. *¿Actualmente puede exigirse al Municipio de Tunja la construcción de un albergue público para fauna, que preste sus servicios de forma permanente en la localidad?*
- ii. *¿La capacidad del albergue contratado por el Municipio de Tunja y el tiempo de estadía de los caninos en condición de calle llevados a ese lugar, guarda correspondencia con la problemática detectada en el censo realizado en el año 2018?*

40. De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, la Sala concreta la tesis argumentativa del caso para dirimir el objeto de la litis e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

Tesis argumentativa propuesta por la Sala

Actualmente no puede exigirse al MUNICIPIO DE TUNJA que construya un albergue para fauna porque la normatividad permite que este servicio se preste a partir de convenios con personas de derecho público o privado, e incluso apoyando refugios o fundaciones de carácter privado con aportes en especie. Además, la Ley 2054 de 2020 establece que los municipios de primera categoría tienen hasta el 3 de septiembre de 2023 para la definición del inmueble en el POT, a efectos de la aludida construcción.

Sin embargo, la Sala encuentra que la entidad accionada vulnera el derecho colectivo a la conservación de las especies animales y vegetales, en el marco de los intereses de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente (art. 4-c L. 472/1998), por (i) el carácter discontinuo del servicio de albergue para fauna contratado con

la Fundación Universitaria Juan de Castellanos, y (ii) la disminución de su capacidad de hospedaje y atención simultánea, agravada por el bajo número de ocupación efectiva.

Por lo tanto, se revocará el fallo apelado y se impartirán las órdenes pertinentes. Asimismo, se dejará expresamente consignada en la parte resolutive la desestimación de la excepción de cosa juzgada, propuesta por la entidad accionada.

ANÁLISIS DE LA SALA

Derecho colectivo a la conservación de las especies animales y vegetales en el marco de los intereses de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente

41. La Constitución Política de 1991 supuso un avance significativo en la protección del medio ambiente y los elementos que lo componen. El Consejo de Estado ha explicado que la Carta contempla 34 disposiciones que propenden por la preservación, conservación y salvaguarda del entorno natural, lo cual hizo que tempranamente a este conjunto normativo se le denominara “Constitución Ecológica” por parte de la jurisprudencia constitucional¹.

42. De forma relevante, el artículo 79 de la Constitución prescribe que “[t]odas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” y agrega que “[e]s deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. En el contexto de las acciones populares, estos intereses se recogen principalmente en los literales a) y c) del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998, así:

*“(…) **ARTÍCULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

(…)

*c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. **La conservación de las especies animales y vegetales**, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, **así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;** (…)”* (Negrilla fuera del texto original)

¹ C.E., Sec. Primera, Sent. 2013-00354 (AP), jun. 1.º/2020. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

43. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el literal c) antes citado “*contiene una gama amplia o haz de garantías cuya protección se puede obtener por intermedio de la acción, medio de control o pretensión popular*”², que se traduce en cinco intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, incluyendo el de la “*conservación de las especies animales y vegetales*”.

44. El concepto y alcance de este interés colectivo en lo que respecta a los animales actualmente no es pacífico y se encuentra en un proceso de consolidación en la jurisprudencia constitucional y administrativa, el cual se vio enriquecido con el reconocimiento legal de los animales como seres sintientes a través de la Ley 1774 de 2016³. Al respecto, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, luego de referirse someramente a los precedentes relativos a la protección jurídica de los animales, sostuvo lo que sigue:

*“(...) Para esta **Sala**, la calificación que hizo el Legislador de los animales como ‘seres sintientes’, y no como simples ‘cosas’, debe tener algún efecto práctico en la conceptualización de los animales como objetos o sujetos de derechos, y, por lo tanto, en la regulación de los instrumentos jurídicos sustanciales y procesales establecidos para su protección.*

En todo caso, no pasa desapercibida para la Sala la contradicción lógica, y hasta ontológica, en que incurrió el Congreso de la República, en la Ley 1774 de 2016, cuando, por una parte, señaló expresamente que los animales ‘no son cosas’ (artículo 1), pero, por otra parte (artículo 2), mantuvo la clasificación de los animales como bienes muebles (semovientes), contenida en el artículo 655 del Código Civil, sin tener en cuenta que, para el derecho civil, ‘cosas’ y ‘bienes’ son expresiones sinónimas, es decir, términos empleados para designar una misma realidad jurídica.

(...)

Tal reforma, sumada a la consagración de algunos deberes de las personas para con los animales, que ya traía la Ley 84 de 1989, permitiría sugerir una hipótesis que, en esta ocasión, apenas se esboza, a saber: que los animales pueden ser considerados, en nuestro ordenamiento jurídico actual, como objetos y sujetos de derechos, al mismo tiempo. En su primera condición, pueden ser objeto del derecho de propiedad y de otros derechos reales por parte de los seres humanos, conforme a los principios y las normas clásicas del derecho privado; y en su segunda calidad, podrían ser titulares de algunos derechos, no necesariamente los mismos que la Constitución y la ley le (sic) otorgan a las personas, sino aquellos que la legislación les reconoce específicamente a ellos. Tales derechos, al no poder ser reclamados directamente por los animales, deberían ser garantizados por las autoridades públicas encargadas de su protección, y podrían ser

² C.E., Sec. Tercera, Sent. 2011-00227 (AP), nov. 26/2013. M.P. Enrique Gil Botero.

³ “(...) **ARTÍCULO 1o. OBJETO.** Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial. (...)”

exigidos, también, por cualquier persona, en beneficio del interés general.
(...)”⁴ (Subraya fuera del texto original)

45. Sin embargo, estas construcciones, por basarse en corrientes *iustificadas* diversas (hasta contradictorias) y llevar a consecuencias disímiles, ha sido objeto de críticas por la doctrina:

“(…) no es posible identificar una conceptualización manifiesta y unificada que delimite los alcances de los derechos animales en Colombia, pues las normas expedidas para su protección se alinean claramente con los postulados del bienestar animal dentro de un marco filosófico evidentemente utilitarista, en el que su consideración como cosas o bienes convive con su nueva clasificación jurídica de seres sintientes. Aunque la jurisprudencia ha dado pasos importantes en ese sentido, se podría pensar que esas novedosas sentencias obedecen en parte a un deseo bien intencionado de los operadores jurídicos de cambiar un estado de cosas que, a su juicio, afecta valores jurídicos fundamentales no reconocidos expresamente en la Constitución y las leyes; es por eso que se requiere un impulso jurisprudencial fuerte que a su vez anime la movilización social y la toma de decisiones de orden legislativo y político. Es así como los jueces estarían impulsando y orientando la creación de derecho, en el marco de una convicción filosófica y política clara, que se esconde detrás de una argumentación jurídica tradicional, tal como lo ha planteado Duncan Kennedy al referirse a aquellos fallos que en el trasfondo buscan una real transformación de las sociedades. (...)”⁵

46. Al margen de la anterior discusión, lo cierto es que a partir del interés colectivo alusivo a la conservación de las especies animales y, en un entendimiento más moderno, a la protección de sus derechos, el legislador ha desarrollado ciertos mandatos de protección. Por ejemplo, el Estatuto Nacional de Protección de los Animales (Ley 84 de 1989) establece lo que sigue:

*“(…) **ARTÍCULO 1o. A partir de la promulgación de la presente Ley, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre.***
(...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

47. Más recientemente, la Ley 1774 de 2016 –antes mencionada– complementó la anterior disposición como se observa enseguida:

*“(…) **ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.***

***a) Protección al animal.** El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, **la erradicación del cautiverio y el abandono**, así como *<sic>* de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;*

⁴ C.E., S. de Consulta, Conc. 2019-00036, jul. 30/2019. M.P. Álvaro Namén Vargas.

⁵ Molina Roa, Javier Alfredo. *Los derechos de los animales: de la cosificación a la zoopolítica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 316-318.

(...)

c) Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros **tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.**

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de conductas señaladas de los que se tenga conocimiento. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

48. Así las cosas, independientemente del debate jurídico relacionado con la titularidad de derechos por parte de los animales, su fuente y alcance⁶, lo cierto es que en el contexto legal y jurisprudencial actual su protección puede solicitarse por medio de la acción popular, a fin de hacer efectivos los mandatos de protección establecidos en la ley.

Caso concreto

49. Antes de abordar los argumentos de la apelación, la Sala considera necesario contextualizar las pretensiones de la demanda. El actor popular acudió a esta jurisdicción con el propósito de que se ordene esencialmente la realización de dos acciones específicas, a saber: (i) un censo de los caninos en condición de calle del MUNICIPIO DE TUNJA, y (ii) la adquisición de un inmueble que sirva de albergue, a efectos del traslado de los caninos identificados en el censo y su atención con los recursos pertinentes para ese fin.

⁶ Al respecto ver, por ejemplo: Chinchilla Imbett, Carlos Alberto. "La equiparación a sujetos de derechos de los animales y los ecosistemas. El uso impropio de la categoría 'sujeto de derechos' para establecer nuevos límites a la autonomía individual". En María del Pilar García Pachón (ed.). *Reconocimiento de la naturaleza y de sus componentes como sujetos de derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020, p. 297: "(...) Siempre existirán interrogantes respecto de las soluciones dadas por la jurisprudencia. Así, por ejemplo, de la equiparación de la naturaleza y de los animales como sujetos de derechos surgen varios interrogantes, por ejemplo, ¿en su calidad de sujetos de derechos, los animales o los ecosistemas pueden ser sujetos de una relación comercial? ¿Los animales tienen representación procesal? ¿Puede un ecosistema solicitar la protección por la vulneración de su integridad? Si es así, y en caso de entrar en conflicto con los derechos de los seres humanos, como, por ejemplo, el mínimo vital ¿cómo se soluciona el conflicto de intereses? ¿Por medio de cuál mecanismo procesal? ¿Reconocer derechos sin obligaciones rompería la categoría sujeto de derechos? // En el caso de la segunda tesis, nos podríamos cuestionar: ¿cómo se compone esa categoría intermedia o nueva categoría? Respecto de los animales, ¿sólo incluimos aquellos que nos gustan? ¿Cómo se configura la igualdad entre las especies? ¿No pierde autonomía la categoría cuando es el hombre quien determina qué se entiende por ecosistema protegido o por dignidad animal? Es decir, ¿qué tan ecocentrista es la construcción de una categoría cuando es el hombre quien determina su contenido? ¿Dónde queda el ecocentrismo en este escenario? ¿Puede un negocio jurídico tener como objeto algún elemento de esa categoría nueva o intermedia? ¿Esa categoría siu (sic) generis tiene elementos de los sujetos de derecho y de las cosas? ¿La invención de una nueva categoría permite una tutela efectiva de los ecosistemas y los animales? (...)"

50. La apelación no insiste en el primer aspecto en razón a que el censo ya fue llevado a cabo en virtud del convenio interadministrativo 023 del 9 de noviembre de 2017, celebrado entre el MUNICIPIO DE TUNJA y la UPTC (ff. 150-155). De hecho, sus resultados (publicados en junio de 2018) son la base de las inconformidades expuestas en el recurso.

51. Por un lado, el actor popular recalca que las instalaciones del coso municipal que funciona en convenio con la Fundación Universitaria Juan de Castellanos son insuficientes porque la estadía ofrecida no es permanente y el lugar no tiene capacidad suficiente, teniendo en cuenta que el censo en mención indica que existen 1973 caninos en condición de calle. Por otro lado, el demandante considera regresivos los aludidos convenios debido a que se ha reducido la capacidad pactada o, dicho de otra forma, el número de cupos disponible para los animales.

52. Como puede verse, parte del primer cargo y el contenido del segundo cargo, sin bien se mantienen en la línea argumentativa de la demanda, incluyen aspectos adicionales, como la idoneidad de los convenios y contratos suscritos por el MUNICIPIO DE TUNJA para ofrecer el servicio de albergue de fauna y la progresividad de la capacidad acordada.

53. En este punto la Sala recalca que el Consejo de Estado, con base en el artículo 34 de la ley de las acciones populares y de grupo (Ley 472 de 1998) unificó su jurisprudencia para aceptar que *“el juez popular profiera fallos ultra y extra petita en el sentido de amparar derechos colectivos diferentes a los invocados por el actor popular en la demanda [siempre y cuando tengan una estrecha relación con los derechos respecto de los cuales sí haya existido una solicitud expresa de protección y cuando la parte demandada se haya pronunciado sobre ellos a lo largo del proceso]; estudiar hechos adicionales a los planteados inicialmente, proferir órdenes diferentes a las pedidas por los actores en las pretensiones, e incluso apartarse de los términos de la impugnación en fallos de segunda instancia, todo lo anterior, siempre que se guarde relación con el hecho generador del daño planteado en la demanda y en términos generales con la causa petendi”*⁷.

54. Esta postura fue reiterada recientemente en sede de revisión, así:

“(…) 20.- La Sala concluye que cuando el juez de la acción popular, a partir de los hechos afirmados en la demanda y probados en el proceso, encuentra acreditada una amenaza contra un interés colectivo, debe imponerle a la entidad demandada obligaciones de hacer o de no hacer

⁷ C.E., Sala 6 Especial de Decisión, Sent. Unificación 2004-01647-01(SU)(REV-AP), jun. 5/2018. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

*dirigidas a garantizarlo, así estas no hayan sido objeto de las peticiones de los accionantes y así el derecho colectivo invocado haya sido otro. (...)*⁸

55. Bajo este entendido, el Tribunal abordará los cargos de la apelación, ya que ambos se mantienen dentro marco expuesto por la *causa petendi* y cuestionan el mismo hecho generador de la vulneración, que consiste en las medidas administrativas para atender la población canina en condición de calle, las cuales el actor popular considera insuficientes.

El Municipio de Tunja no ha cumplido su deber de contar permanentemente con un lugar que sirva de albergue municipal para fauna

56. El artículo 97 de Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) creó la figura de los cosos o depósitos municipales de animales, así⁹:

*“(...) **ARTÍCULO 97. MOVILIZACIÓN DE ANIMALES.** No deben dejarse animales sueltos en las vías públicas, o con libre acceso a éstas. Las autoridades tomarán las medidas necesarias para despejar las vías de animales abandonados, que serán conducidos al coso o se entregarán a asociaciones sin ánimo de lucro encargados de su cuidado.*

Se crearán los cosos o depósitos animales, en cada uno de los municipios del país, y, en el caso del distrito capital de Bogotá, uno en cada una de sus localidades.

PARÁGRAFO 1o. *El coso o depósito de animales será un inmueble dotado con los requisitos necesarios para el alojamiento adecuado de los animales que en él se mantengan. Este inmueble comprenderá una parte especializada en especies menores, otra para especies mayores y otra para fauna silvestre, esta última supervisada por la entidad administrativa del recurso.*

PARÁGRAFO 2o. *Este inmueble se construirá según previo concepto técnico de las Juntas Municipales Defensoras de Animales. (...)* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

57. Posteriormente, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) prescribió como deber de los municipios establecer un centro de bienestar animal, coso u hogar de paso animal, ampliando su utilidad y definiendo el tiempo de estadía de los animales:

*“(...) **ARTÍCULO 119.** En todos los distritos o municipios se establecerá un lugar seguro, sea este un **centro de bienestar animal, coso municipal u hogar de paso público o privado**, a donde se llevarán los animales*

⁸ C.E., Sala 7 Especial de Decisión, Sent. 2007-00013 (AP), ene. 26/2021. M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

⁹ Como antecedentes normativos de esta ley se encuentran la Ley 9 de 1979 y el artículo 56 del Decreto 2257 de 1986.

domésticos o mascotas que penetren predios ajenos o vague por sitios públicos y se desconozca quién es el propietario o tenedor del mismo, y que por su condición física o situación de riesgo ameriten la atención o su custodia temporal. Si transcurridos treinta (30) días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

58. La Ley 2054 de 2020 reemplazó la expresión "coso municipal" por la de "albergues municipales para fauna" (art. 9.º) y, además, su artículo 2.º modificó el artículo antes transcrito, como se observa enseguida:

"(...) **ARTÍCULO 2o.** El artículo 119 de la Ley 1801 de 2016 quedará así:

Artículo 119. En todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, un lugar seguro; **centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro** a donde se llevarán los animales domésticos a los que se refiere el artículo 1. Si transcurridos treinta (30) días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título.

PARÁGRAFO 1o. En cumplimiento de las obligaciones asignadas a las entidades territoriales antes indicadas y actuando de conformidad con los principios de coordinación y colaboración, los Municipios y Distritos podrán celebrar convenios o contratos interadministrativos para el desarrollo de este fin.

PARÁGRAFO 2o. El POT de cada Distrito o Municipio deberá garantizar un área dónde construir el centro de bienestar animal, albergue municipal para fauna u hogar de paso público cuyas dimensiones estarán determinadas por la cantidad de animales sin hogar establecida mediante un sondeo.

PARÁGRAFO 3o. Los Distritos y Municipios de primera categoría deberán implementar las disposiciones contenidas en el presente artículo dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

PARÁGRAFO 4o. Para poder llevar a cabo estas obligaciones, las entidades territoriales podrán asociarse de conformidad con las formas dispuestas en la Ley 1454 de 2011. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

59. Esta ley también preceptúa que mientras no se disponga de un albergue municipal para fauna, el municipio debe apoyar las labores de los refugios o fundaciones de carácter privado que reciban animales domésticos a través de aportes en especie destinados al beneficio directo a los animales (art. 4.º).

60. En este orden de ideas, para el momento de interposición de la demanda que dio origen a este proceso, el MUNICIPIO DE TUNJA solo

estaba obligado a establecer un coso municipal (siguiendo la terminología de la época). Sin embargo, en virtud de la Ley 2054 de 2020 el ente accionado también tiene el deber de definir en el POT un área para construir un albergue municipal para fauna, para lo cual cuenta con 3 años (es decir, hasta el 3 de septiembre de 2023).

61. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala encuentra que el Concejo del MUNICIPIO DE TUNJA expidió el Acuerdo 016 del 19 de septiembre de 2017¹⁰, con el cual facultó al alcalde por 30 días para establecer el coso de la localidad. En virtud de lo anterior, el mandatario dictó el Decreto 0293 del 13 de octubre del mismo año para cumplir esta autorización, así:

*“(...) **Artículo 1º.** Establecer como Coso Municipal de Tunja las instalaciones de la Clínica Veterinaria Francisco de Asís de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos conforme al contrato No. 515 de 2017 celebrado el 17 de marzo de 2017 entre el Municipio de Tunja y la Universidad en mención cuya vigencia es hasta el 29 de diciembre de 2017. (...)”*

62. Como se observa, la determinación del coso municipal quedó supeditada al contrato suscrito entre la entidad accionada y la Fundación Universitaria Juan de Castellanos, de modo que para ese momento no se dispuso formalmente de un lugar fijo o permanente para desarrollar esas funciones.

63. No obstante, de forma previa el concejo municipal había expedido la Política Pública de Protección y Bienestar Animal (Acuerdo 017 del 3 de agosto de 2015), la cual previó la construcción de un centro ecológico (aunque ni el artículo en particular, ni el acuerdo en general, fijan un plazo determinado para el cumplimiento de esa estrategia):

*“(...) **ARTÍCULO 9º. ESTRATEGIAS:** La Política Pública de Protección y Bienestar Animal para la ciudad de Tunja se desarrolla a partir de las siguientes estrategias:*

(...)

- **CONSTRUCCIÓN DE UN CENTRO ECOLÓGICO:** –sic– (que haga sus veces como coso municipal y centro de bienestar): Se entiende como un lugar especializado en el cuidado y manutención de la fauna, para el alojamiento y alimentación de animales domésticos o domesticables de las especies: Caninas (perros) (...), que se encuentren en condición de abandono, que sean rescatados, decomisados y en lugares públicos.

(...)

*Mientras el municipio **construye** el centro en un periodo conveniente **la ejecución de éste** (sic) **programa, se realizará mediante convenios con entidades públicas o privadas para controlar la***

¹⁰ https://alcaldiatunja.micolombiadigital.gov.co/sites/alcaldiatunja/content/files/000013/641_acuerdomunicipal016del19sep2017.pdf, consultado el 23 de febrero de 2021.

población de animales en el municipio de Tunja. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

64. Entonces, desde el plano normativo el **MUNICIPIO DE TUNJA** ha cumplido el deber de expedir una regulación que, de conformidad con la ley, permite la suscripción de convenios para contar con un albergue para fauna, así como la construcción futura de unas instalaciones propias, cuestión que ahora es un imperativo para la ciudad en virtud de la Ley 2054 de 2020.

65. En ese sentido, el Tribunal no puede exigirle en este momento al MUNICIPIO DE TUNJA que construya un albergue para fauna propio, como lo pide el actor popular, porque (i) la normatividad permite que este servicio se preste a partir de convenios con personas de derecho público o privado, e incluso apoyando refugios o fundaciones de carácter privado con aportes en especie; y (ii) la Ley 2054 de 2020 establece que los municipios de primera categoría, como Tunja, tienen hasta el 3 de septiembre de 2023 para la definición del inmueble en el POT, a efectos de la aludida construcción.

66. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación evidencia que el municipio acreditó que suscribió los siguientes convenios con la Fundación Universitaria Juan de Castellanos para ejecutar el programa de zoonosis (ff. 247-292 y 404-418):

Contrato o convenio	Plazo de ejecución	Capacidad caninos
515 del 17/05/2017	Hasta el 29/12/2017	200 simultáneamente (caninos y felinos)
822 del 12/07/2018	Hasta el 29/12/2017	200 simultáneamente (caninos y felinos)
684 del 13/02/2019	6 meses	150 simultáneamente (caninos y felinos)
1254 de 2019 (sin fecha)	Hasta el 31/12/2020	30 simultáneamente (caninos y felinos)

67. En el expediente no reposa información de más convenios suscritos entre el MUNICIPIO DE TUNJA y la universidad en mención. Sin embargo, la información allegada en virtud del decreto oficioso de pruebas en segunda instancia permite inferir que los contratos o convenios se han venido celebrando desde el año 2015¹¹ y han contado con interrupciones que en ocasiones son prolongadas, como se evidencia enseguida:

¹¹ En oficio del 21 de septiembre de 2020, la Secretaria de Protección Social de Tunja expresamente señaló que "a partir del 2015 se dio inicio a la contratación de la prestación de servicios para el coso Municipal (sic) y (...) desde el año 2015 hasta el 2020,

“(…)

AÑO	CAPACIDAD DE ALBERGUE	PROMEDIO DE PACIENTES ATENDIDOS AL AÑO	TIEMPO DE EJECUCIÓN	PORCENTAJE DE OCUPACIÓN MENSUAL
2015	200	420	5 MESES	42%
2016	200	136	2 MESES	68%
2017	200	262	9 MESES	14,50%
2018	200	347	5 MESES	34,70%
2019	200	681	11 MESES	30,90%

(…)” (Negrilla fuera del texto original)

68. En este orden de ideas, aun cuando el marco normativo municipal se adecúa a los deberes legales del ente territorial respecto de la existencia de un albergue para fauna, materialmente estos deberes están siendo cumplidos solo parcialmente, ya que los contratos y convenios celebrados no cubren los 12 meses del año, sino que, a excepción del año 2019, apenas en una oportunidad superaron los 5 meses (se desconoce la fecha de inicio del convenio correspondiente al 2020). Además, en el aludido año 2019 hubo un mes en el que la entidad accionada no contó con un albergue municipal para fauna.

69. El incumplimiento parcial de las soluciones alternativas a la construcción del albergue, por su falta de continuidad, hacen que el MUNICIPIO DE TUNJA vulnere el derecho colectivo a la conservación de las especies animales y vegetales, en el marco de los intereses de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente (art. 4-c) L. 472/1998).

70. En otras palabras, aunque la pretensión referida a la construcción de un albergue municipal de fauna no prospera, el hecho de que la entidad accionada materialmente no asegure de forma permanente un lugar que cumpla ese servicio (que es la solución que prevé el ordenamiento mientras aquel se construye) vulnera el derecho colectivo antes mencionado. Las órdenes concretas que se derivan de esta declaración se explicarán más adelante.

71. Se aclara que los argumentos relacionados con la capacidad del albergue y el tiempo de estadía de los caninos en él será parte del análisis del acápite siguiente, debido a que se relacionan con el carácter progresivo del servicio.

los contratos realizados por el Municipio han sido celebrados con la Fundación Universitaria Juan de Castellanos”.

La capacidad del albergue establecida en los convenios suscritos por el municipio y su ocupación efectiva no son acordes a la magnitud de la problemática

72. El actor popular considera que la capacidad establecida en los convenios suscritos por el MUNICIPIO DE TUNJA no atiende la estadística de caninos en condición de calle que hay en la ciudad, ya que solo cubre aproximadamente el 15 % de dicha población.

73. A partir del anterior razonamiento, la Sala extrae que el actor entiende que los caninos que se trasladen al albergue contratado por el municipio están destinados a residir en ese lugar durante el resto de sus vidas, lo cual no se acompasa con la normatividad antes citada.

74. El artículo 119 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (antes y después de la modificación introducida por la Ley 2054 de 2020) prescribe que los animales domésticos que se lleven al albergue municipal para fauna deben permanecer 30 días esperando que sus propietarios o tenedores los reclamen. En caso de que esto no ocurra, serán declarados en estado de abandono y se promoverá su adopción o, como última medida, “su entrega a cualquier título”, en los términos del artículo 120 del mismo código:

*“(...) **ARTÍCULO 120. ADOPCIÓN O ENTREGA A CUALQUIER TÍTULO.** Las autoridades municipales promoverán la adopción, o, como última medida, su entrega a cualquier título de los animales domésticos o mascotas declaradas en estado de abandono, siempre y cuando estos no representen peligro para la comunidad y serán esterilizados previamente antes de su entrega.*

*Será un veterinario, preferiblemente etólogo, el que determine cuando un animal representa un peligro para la comunidad y el tratamiento a seguir.
(...)”*

75. De forma similar se pronunció la entidad accionada frente al requerimiento probatorio efectuado por esta Corporación:

“(...) la fundación (sic) Universitaria Juan de castellanos (sic) como entidad que presta el servicio de Coso Municipal, tiene como uno (sic) de sus obligaciones la recolección de animales y su posterior adopción. En este sentido se precisa que cuando la recolección de los animales se da por presentarse un evento de interés en salud pública como lo es la agresión por animal potencialmente transmisor de rabia, su permanencia en el Coso Municipal es de 10 días, y que en caso de que no muestre signos de rabia, el animal ingresa al programa de adopción y en caso de que presente signos de agresión, el animal es sometido a eutanasia para el respectivo procedimiento de la muestra que se lleva a cabo en el Instituto Nacional de Salud. Sobre esto sea importante aclarar (...) que el término de los 10

días y el procedimiento que se realiza en caso de las agresiones de los animales potencialmente transmisores está definido en la GUÍA PRÁCTICA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE PERSONAS AGREDIDAS POR UN ANIMAL POTENCIALMENTE TRANSMISOR DE RABIA documento expedido por el Instituto Nacional de Salud.

Ahora bien y en lo que respecta a la recolección de animales en condición de calle y los que ingresan a la clínica, estos son sometidos a proceso de esterilización y permanecen 3 días para valoración postquirúrgica y eventualmente ingresan al programa de adopción, y aquellos que (sic) se logra identificar su propietario, el mismo (sic) es devuelto. (...)"

76. La respuesta de la entidad también hace referencia a las siguientes manifestaciones efectuadas por la Coordinadora Administrativa y Financiera de la Clínica Veterinaria Francisco de Asís:

"(...) d) El tiempo de permanecía (sic) de los perros callejeros en el albergue o coso municipal, y su destinación final es:

Protección Social: En el caso de esta secretaria (sic) cuya función es atender casos de perros de manejo especial y control de zoonosis, los animales que son ingresados a la clínica se tienen por un tiempo de 10 días para observación y seguimiento rábico esa misma situación sucede con animales agresores sin importar su raza; si el paciente no muestra signos de rabia y su comportamiento no es reactivo con otros animales y personas es puesto en el programa de adopción. Por otra parte si el animal presenta signos y síntomas de carácter nervioso concordantes con la sintomatología de rabia el animal es sometido a eutanasia, se tomará la muestra correspondiente y será enviada a la ciudad de Bogotá al centro de zoonosis por personal de la administración municipal.

Secretaria (sic) de Desarrollo: En este caso los animales ingresados entran para realizar procedimientos de esterilización dependiendo su género, estos duraran en las instalaciones 3 días para su valoración post-quirúrgica (sic) para evitar complicaciones, los animales que son de calle y no tienen enfermedad aparente son ingresados al programa de adopción y los demás serán devueltos a la persona a cargo en el caso de perros comunitarios, o de lo contrario se entregaran a su (sic) dueños. (...)"
(Resaltado del texto original)

77. Bajo este entendido, los caninos llevados al albergue solo lo ocupan temporalmente porque, en últimas, este es un lugar de paso. Por eso mismo el sitio no requiere contar con una capacidad equivalente al número de caninos en condición de calle que habitan en la ciudad, ya que el procedimiento implica una lógica de flujo que inicia con su recolección y termina de las formas indicadas en precedencia (eutanasia, entrega a su dueño o tenedor, o adopción, según el caso). Sin embargo, lo anterior no significa que no se configure la vulneración de un derecho colectivo en este caso.

78. El censo canino y felino adelantado con el apoyo de la UPTC determinó la existencia de 1973 caninos en condición de calle (f. 151), lo cual representa una problemática que amerita la implementación de acciones efectivas, en consonancia con las medidas legislativas sobre la materia.

79. En este proceso, la tabla antes plasmada –que nuevamente se transcribe por su importancia– muestra que la capacidad del albergue contratado por el MUNICIPIO DE TUNJA, en contraste con su ocupación efectiva, arroja las siguientes cifras:

“(…)

AÑO	CAPACIDAD DE ALBERGUE	PROMEDIO DE PACIENTES ATENDIDOS AL AÑO	TIEMPO DE EJECUCIÓN	PORCENTAJE DE OCUPACIÓN MENSUAL
2015	200	420	5 MESES	42%
2016	200	136	2 MESES	68%
2017	200	262	9 MESES	14,50%
2018	200	347	5 MESES	34,70%
2019	200	681	11 MESES	30,90%

(…)” (Negrilla fuera del texto original)

80. Esta relación tiene un error en cuanto a la capacidad contratada para el año 2019, toda vez que el contrato de “suministro de servicios” 684 del 13 de febrero de 2019 prevé una “capacidad de hospedaje y atención simultánea para ciento cincuenta (150) caninos y felinos” (f. 288 v.). Asimismo, el convenio de asociación electrónico 1254 de 2020 reduce ese número a solo 30.

81. En este orden de ideas, la capacidad de hospedaje y atención simultánea no se ha incrementado o siquiera mantenido, sino que ha venido decreciendo desde el año 2019 (bajó un 85 % al 2020), lo cual se agrava teniendo en cuenta que en promedio la ocupación efectiva fue del 38,02 % entre los años 2005 a 2019, que fue el periodo informado por el municipio. Esto sin olvidar que en ese mismo lapso la entidad accionada contrató el albergue durante 32 de los 60 meses que transcurrieron en total.

82. Estas estadísticas dan la razón al demandante respecto del tratamiento regresivo (no progresivo) de la problemática, lo cual desconoce los principios de protección animal y solidaridad social enlistados en el artículo 3.º de la Ley 1774 de 2016.

83. Por lo tanto, la insuficiencia de las acciones del MUNICIPIO DE TUNJA en cuanto a la recolección de caninos en condición de calle para

brindarles hospedaje transitorio, atención médica y, posteriormente, una destinación final en los términos antedichos, también vulnera el derecho colectivo a la conservación de las especies animales y vegetales, en el marco de los intereses de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente (art. 4-c L. 472/1998).

84. Por todo lo anterior, se revocará la sentencia apelada y, en su lugar, se amparará el derecho colectivo en mención.

85. Finalmente, en primera instancia se encontró que no se configuró la cosa juzgada en relación con el proceso 2010-0050¹², pero la parte resolutive de la sentencia no se pronunció sobre la excepción. Por ende, en esta providencia se corregirá esa falencia. Las demás excepciones propuestas por la entidad accionada en realidad no tienen esa connotación sino la de simple defensa, así que su resolución se subsume en el resultado del análisis del fondo del asunto¹³.

Órdenes a impartir al Municipio de Tunja

86. Del anterior análisis se concluye que el MUNICIPIO DE TUNJA vulneró el derecho colectivo a la conservación de las especies animales y vegetales por (i) el carácter discontinuo del servicio de albergue para fauna contratado por la entidad, y (ii) la disminución de su capacidad de hospedaje y atención simultánea, agravada por el bajo número de ocupación efectiva.

87. Por lo tanto, el Tribunal impartirá las siguientes órdenes:

- a) El MUNICIPIO DE TUNJA deberá garantizar el **servicio permanente e ininterrumpido** de albergue de fauna mediante contratos o convenios, hasta tanto construya unas instalaciones propias, en concordancia con los artículos 9.º del Acuerdo Municipal 017 del 3 de agosto de 2015 y 2.º de la Ley 2054 de 2020.
- b) Dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, el MUNICIPIO DE TUNJA deberá presentar un plan de acción en el que establezca acciones concretas y específicas, con

¹² La sentencia definitiva de ese proceso ordenó (i) realizar esterilizaciones gratuitas a caninos en situación de calle y aquellos cuyos propietarios pertenecen a los niveles I, II y III del Sisbén; (ii) adelantar campañas de adopción de caninos en situación de calle; (iii) llevara cabo campañas de educación ciudadana sobre la tenencia responsable de animales de compañía; (iv) realizar seguimiento a los contratos celebrados en relación con estos temas; (v) efectuar un censo de perros potencialmente peligrosos; y (vi) vigilar el cumplimiento e imponer las sanciones que prevé el entonces Código de Policía sobre la tenencia de caninos (ff. 62-74).

¹³ Ver, por ejemplo: TAB, Sent. 2013-00203, abr. 21/2020. M.P. José Fernández Osorio.

responsables, plazos perentorios, recursos y priorización de los sectores territoriales más afectados, para:

- Incrementar gradualmente la capacidad de hospedaje y atención simultánea de caninos en condición de calle en las instalaciones que defina como albergue municipal de fauna.
- Incrementar gradualmente la ocupación efectiva de caninos en condición de calle en dicho lugar (o lugares), mediante jornadas de recolección en el espacio público.

La meta final de estas acciones será la atención de la totalidad de la población canina en condición de calle identificada en el censo canino y felino adelantado con apoyo de la UPTC, teniendo en cuenta la lógica de flujo sobre la que se basa el funcionamiento del albergue municipal para fauna.

El plan de acción deberá ceñirse a la normatividad sobre la materia y fundamentarse en el resultado del censo canino y felino adelantado con apoyo de la UPTC, así como información más actualizada, si se cuenta con ella. El juez de primera instancia aprobará el plan de acción a través de providencia, previo concepto de los demás integrantes del Comité de Verificación. También podrá convocar a otras entidades públicas o a organizaciones especializadas para que se pronuncien sobre la idoneidad y eficacia de la propuesta de plan de acción que presente el municipio, si así lo considera.

En todo caso, **el cumplimiento total del plan de acción no podrá sobrepasar el término de 18 meses**, contados a partir de su aprobación.

- c) Se conformará un Comité de Verificación para el seguimiento del cumplimiento de las órdenes dictadas en esta sentencia, el cual estará conformado por el juez de primera instancia, el actor popular, el MUNICIPIO DE TUNJA, el agente del Ministerio Público que intervino en el trámite de la primera instancia y un delegado de la Defensoría del Pueblo. También podrán participar en las audiencias de verificación organizaciones especializadas, previa solicitud ante el juzgado de primer grado.

88. La Sala aclara que en esta oportunidad no puede dictar órdenes con relación a la adopción y esterilización de los caninos en condición de calle debido a que eso hizo parte del objeto de protección de la

sentencia dictada dentro del proceso con radicación 2010-0050. Sin embargo, se exhortará al MUNICIPIO DE TUNJA para que, en cumplimiento del inciso 2.º del artículo 4.º de la Ley 2054 de 2020, realice *“al menos 1 jornada trimestral de promoción de adopción y una Jornada bimestral de esterilización de los gatos y perros que transcurridos treinta (30) días calendario, hayan sido declarados en condición de abandono, a efectos de su entrega en adopción”*.

Conclusiones

89. El Tribunal encuentra que el MUNICIPIO DE TUNJA no ha cumplido efectivamente su deber de proteger los derechos de los caninos en condición de calle de la localidad. Por un lado, la entidad territorial no ha contado permanentemente con un albergue municipal para fauna porque, aun cuando ha celebrado varios contratos con ese objeto con la Fundación Universitaria Juan de Castellanos, estos, habitualmente sufren interrupciones prolongadas. Lo anterior se evidencia en que, entre los años 2015 y 2019 (60 meses), las interrupciones acumularon 28 meses, es decir, casi la mitad del periodo.

90. Por otro lado, las condiciones de los contratos en comento muestran que la problemática no ha sido abordada activamente. Para los años 2015 a 2018 los cupos pactados para el alojamiento de los caninos y felinos en condición de calle en los contratos suscritos con la institución de educación superior solo fueron 200 mensuales, a pesar de que el censo del 2018 determinó la existencia de 1.973 perros callejeros. Además, estos cupos bajaron a 150 en el 2019 y a 30 en el 2020.

91. Lo anterior se hace más preocupante al notar que estos pocos cupos no se utilizan en su totalidad. Conforme lo informó la Fundación Universitaria Juan de Castellanos, para los años 2015 a 2019 el porcentaje de ocupación mensual del albergue ascendió en promedio al 38,02 %. Esto significa que, de los 200 cupos disponibles al mes para atender simultáneamente caninos recolectados en el espacio público, en promedio solo se usaban 19.

92. La situación hace que el Tribunal considere necesario amparar el derecho colectivo a la conservación de las especies animales y vegetales, en el marco de los intereses de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente (art. 4-c L. 472/1998), a fin de que el MUNICIPIO DE TUNJA (i) garantice el servicio ininterrumpido del albergue municipal para fauna, y (ii) incremente tanto los cupos mensuales para el hospedaje y la atención simultánea de caninos en condición de calle,

como su ocupación efectiva, a través de actividades de recolección de los animales que habitan en el espacio público.

93. Con ese propósito la entidad deberá formular un plan de acción, cuya meta final será la atención de la totalidad de la población canina en condición de calle identificada en el censo canino y felino adelantado con apoyo de la UPTC, en el término máximo de 18 meses.

COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA

94. De conformidad con la interpretación unificada del Consejo de Estado sobre el artículo 38 de la Ley 472 de 1998¹⁴, la Sala condenará a la entidad accionada al pago de las costas de ambas instancias, en razón a que el actor popular resultó vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y el fallo de primer grado se revocó en su totalidad (art. 365-4 CGP)¹⁵. Su liquidación, incluyendo las agencias en derecho, deberá ser llevada a cabo por el despacho de primer grado, siguiendo lo dispuesto en el artículo 366 del CGP¹⁶.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 31 de octubre de 2019 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, por las razones expuestas en esta providencia. En su lugar, se dispone:

- 1. DECLARAR** no probada la excepción de cosa juzgada, propuesta por el **MUNICIPIO DE TUNJA**.
- 2. AMPARAR** el derecho colectivo a la conservación de las especies animales y vegetales, en el marco de los intereses de la comunidad relacionados con la preservación del medio ambiente (art. 4-c L. 472/1998).

¹⁴ C.E., Sala 27 Especial de Decisión, Sent. Unificación 2017-00036-01 (AP) REV-SU, ago. 6/2019. M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁵ Ver, por ejemplo: C.E., Sec. Primera, Sent. 2013-00354 (AP), jun. 1.º/2020. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁶ Sobre la etapa procesal y la forma de liquidar las costas, incluyendo las agencias en derecho a cuyo pago se condena en segunda instancia, ver: TAB, Sent. 2013-00095, may. 22/2018, M.P. Fabio Iván Afanador García.

3. ORDENAR al **MUNICIPIO DE TUNJA** llevar a cabo las siguientes acciones:

- a) El **MUNICIPIO DE TUNJA** deberá garantizar el **servicio permanente e ininterrumpido** de albergue de fauna mediante contratos o convenios, hasta tanto construya unas instalaciones propias, en concordancia con los artículos 9.º del Acuerdo Municipal 017 del 3 de agosto de 2015 y 2.º de la Ley 2054 de 2020.
- b) Dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, el **MUNICIPIO DE TUNJA** deberá presentar un plan de acción en el que establezca acciones concretas y específicas, con responsables, plazos perentorios, recursos y priorización de los sectores territoriales más afectados, para:
- Incrementar gradualmente la capacidad de hospedaje y atención simultánea de caninos en condición de calle en las instalaciones que defina como albergue municipal de fauna.
 - Incrementar gradualmente la ocupación efectiva de caninos en condición de calle en dicho lugar (o lugares), mediante jornadas de recolección en el espacio público.

La meta final de estas acciones será la **atención de la totalidad de la población canina en condición de calle identificada en el censo canino y felino adelantado con apoyo de la UPTC**, teniendo en cuenta la lógica de flujo sobre la que se basa el funcionamiento del albergue municipal para fauna.

El plan de acción deberá ceñirse a la normatividad sobre la materia y fundamentarse en el resultado del censo en mención, así como información más actualizada, si se cuenta con ella. El juez de primera instancia aprobará el plan de acción a través de providencia, previo concepto de los demás integrantes del Comité de Verificación. También podrá convocar a otras entidades públicas, o a organizaciones especializadas para que se pronuncien sobre la idoneidad y eficacia de la propuesta de plan de acción que presente el municipio, si así lo considera.

En todo caso, **el cumplimiento total del plan de acción no podrá sobrepasar el término de 18 meses**, contado a partir de su aprobación.

4. **CONFORMAR** un Comité de Verificación para el seguimiento del cumplimiento de las órdenes dictadas en esta sentencia, el cual estará conformado por el juez de primera instancia, el actor popular, el MUNICIPIO DE TUNJA, el agente del Ministerio Público que intervino en el trámite de la primera instancia y un delegado de la Defensoría del Pueblo. También podrán participar en las audiencias de verificación organizaciones especializadas, previa solicitud ante el juzgado de primer grado.

5. Por secretaría, **REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de ambas instancias a la **entidad accionada** y a favor del **actor popular**, de conformidad con lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365-4 del CGP. Por secretaría del despacho de primera instancia procédase a la liquidación correspondiente, incluyendo las agencias en derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 366 del CGP.

TERCERO: EXHORTAR al **MUNICIPIO DE TUNJA** para que, en cumplimiento del inciso 2.º del artículo 4.º de la Ley 2054 de 2020, realice al menos una jornada trimestral de promoción de adopción y una jornada bimestral de esterilización de los gatos y perros que, transcurridos 30 días calendario, hayan sido declarados en condición de abandono, a efectos de su entrega en adopción.

CUARTO: ACEPTAR la renuncia de poder que fue presentada por el abogado **CIRO ANDRÉS ALBA CALIXTO**, quien venía actuando en el proceso en representación de la **entidad demandada** (f. 357). La renuncia tiene efectos cinco (5) días después de presentado el memorial respectivo, en los términos del inciso 4.º del artículo 76 del CGP.

QUINTO: ABSTENERSE de reconocer personería al abogado **WILLIAM ADOLFO FARFÁN NIETO** para actuar como apoderado del **MUNICIPIO DE TUNJA**, en razón a que no acreditó la calidad que manifiesta ostentar quien confirió el poder a su favor (f. 367).

SEXTO: Ejecutoriada la presente sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al despacho de origen, previo registro en el sistema SAMAI.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión virtual de la Sala de Decisión, según acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado electrónicamente
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

Firmado electrónicamente
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado (e)

Firmado electrónicamente
NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ
Magistrado