

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL
HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

Manizales, veinticinco (25) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

A.S No. 98

Asunto: Inadmita demanda
Radicado: 172333002023-00104-00
Proceso: Cumplimiento
Demandante: Iván Darío Marín Giraldo- Diana Constanza Calle Rubio
Demandado: Municipio de Manizales-Fonvivienda y otros

Asunto

Previo a asumir la competencia, se **INADMITE**, la demanda de la referencia toda vez que la misma carece de requisitos necesarios para su admisión, los cuales se deberán corregir en el término de dos(02) días, de conformidad con dispuesto en los artículos 8,10 y 12 de la ley 393 de 1997 y se concretan en los siguientes aspectos:

- 1. Allegar prueba de la renuencia en la cual se soliciten el cumplimiento a las entidades demandadas de la Resolución 4181 de 2021.*
- 2. Allegue los documentos que sustenten el perjuicio irremediable.*

Por lo expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO: INADMITIR la demanda instaurada por la señora **IVÁN DARÍO MARÍN GIRALDO DIANA CONSTANZA CALLE RUBIO** en contra del **MUNICIPIO DE MANIZALES-FONVIVIENDA Y OTROS** por los motivos expuestos.

SEGUNDO: Ordenar corregir la demanda en el término de dos (02) días, teniendo en cuenta las consideraciones antes esgrimidas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.S.: 029

Asunto:	Requiere
Medio de control:	Ejecutivo
Radicación:	17001-23-33-000-2018-00502-00
Demandantes:	Sandra María Melo Delgado Luis Eduardo Gómez Bastos Yesica Natalia Gómez Melo
Demandado:	Nación – Ministerio de Salud y Protección Social

Manizales, veinticinco (25) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

Encontrándose el proceso de la referencia a Despacho para resolver sobre la solicitud de terminación del proceso por pago de la obligación, advierte el suscrito Magistrado que la parte actora no allegó con dicha petición el contrato de transacción que supuestamente celebró con la entidad demandada, producto del cual se recibió una suma de dinero.

En ese orden de ideas, **REQUIÉRESE** a la parte demandante para que dentro del término de tres (3) días siguientes a la notificación de este auto, allegue el contrato de transacción que afirma haber suscrito con la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, así como los demás documentos relacionados con aquel y con el pago realizado.

Notifíquese y Cúmplase

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No. **088**

FECHA: **26/05/2023**



Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas
Secretaria



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala Quinta de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S.055

Asunto: Sentencia de segunda instancia
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos
Radicación: 17001-33-39-008-2018-00322-02
Demandante: Enrique Arbeláez Mutis.
Demandado: Municipio de Manizales
VINCULADOS: Municipio de Marulanda, Caldas, y herederos del señor Moisés Roncancio Ortegón

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta nº021 del 19 de mayo de 2023.

Manizales, diecinueve (19) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

ASUNTO

Esta Sala de Decisión, en sede de segunda instancia, decide el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Manizales, Caldas, contra la sentencia del cinco (5) de octubre de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, que accedió a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El señor Enrique Arbeláez Mutis a través de escrito radicado el 17 de julio de 2018, instauró acción popular contra el Municipio de Manizales, Caldas, (archivo 01 expediente digital).

Pretensiones

El actor popular solicitó que se ordene al Municipio de Manizales, Caldas,

realizar las gestiones jurídicas para lograr la cesión del predio donde se encuentra ubicada la Sede A de la escuela Maltería y se legalice la propiedad predio teniendo como titular a la entidad municipal. Así mismo, que se proceda a verificar el estado físico del establecimiento educativo y se suministren los recursos para ejecutar las obras a fin de lograr una planta física digna, y así los estudiantes no tengan que desplazarse a un espacio educativo diferente y lejano de la vereda.

Hechos de la demanda

Indicó la parte demandante que en la vereda “El Desquite” de Manizales, se encuentra la institución educativa del mismo nombre que se encuentra en un predio particular pero su real jurisdicción es del Municipio de Marulanda, Caldas.

Expresó que los estudiantes de la institución educativa son de la vereda y que es el Municipio de Manizales quien realiza las obras, el mantenimiento y la dotación de la escuela.

Describió que debido a las malas condiciones físicas de casi todo el plantel educativo, este se encuentra en alto riesgo estructural, así como también su objeto, ya que los estudiantes tendrían que desplazarse hacia instituciones lejanas al lugar, tendrían que ir hasta el sector de Maltería, donde se hace difícil el acceso por el transporte, la asistencia de alimentos y de jornadas estudiantiles.

Adujo que en respuesta emitida por el Municipio de Manizales, se anuncia un análisis preventivo en los inmuebles de las instituciones educativas oficiales, de las cuales 127 predios tienen situación jurídica resuelta, faltando por definir 8, por lo que se encuentra demostrada la ausencia de saneamiento jurídico y legalización.

Alegó que no es posible que una institución con 35 años de posesión no tenga saneamiento jurídico legal, lo que hace que no se pueda intervenir su estructura.

Afirmó que en diversas reuniones respecto del establecimiento educativo se ha llegado a las siguientes conclusiones:

© Por parte del Corregidor, el levantamiento topográfico, realizar trámites ante la Asamblea Departamental, debido a que la totalidad del predio pertenece al Municipio de Marulanda y el Gobernador está dispuesto a ceder el predio.

- ⊗ Los dueños de los predios tienen disponibilidad de cederlo, que el municipio puede hacer mantenimiento ya que lo ha tenido en posesión por 35 años, se habló de realizar el proceso legal.
- ⊗ El transporte se ofreció para los estudiantes para la sede principal. El corregidor no estuvo de acuerdo por factores de distancia, dado que los estudiantes deben caminar hasta una hora.
- ⊗ Por el mal estado de la planta física, esta puede colapsar con el tiempo.
- ⊗ Mal estado de los baños, aguas del tanque de dotación.
- ⊗ Los padres de familia no están de acuerdo con el traslado de los estudiantes, por lo que precisan que la institución funcione legalmente.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Municipio de Manizales:

Indicó que el Municipio de Manizales no ha vulnerado los derechos colectivos invocados, pues conforme se dijo en oficio SEM-2218 del 14 de agosto de 2018, suscrito por el Secretario de Educación Municipal, ante la imposibilidad de invertir recursos para el mejoramiento de la infraestructura de la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite, por encontrarse dentro de un predio de propiedad privada, se planteó como alternativa la reubicación de los alumnos en la institución educativa de Maltería, hasta tanto se defina la situación legal del bien inmueble.

Propuso las siguientes excepciones:

- **IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN:** Reiteró lo manifestado en cuanto a la reubicación de los estudiantes en la institución educativa Maltería, con las garantías de transporte, horario y alimentación.
- **INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS LEGALES PARA INCOAR LA ACCIÓN:** Describió los presupuestos de la acción popular contenidos en el artículo 2 de la Ley 472 de 1998, señalando de que acuerdo con las pretensiones de la demanda, es claro que no corresponde a una acción popular, dado que no se acreditó la relación de causalidad entre la presunta afectación de los derechos colectivos y el actuar de la administración.
- **CARENCIA DE PRUEBA QUE CONSTITUYA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS:** Se refirió al deber que tiene la parte actora de probar los hechos, acciones u omisiones que,

a su juicio, constituyen la amenaza o vulneración de los derechos colectivos solicitados reclamados en la demanda.

VINCULADOS:

Municipio de Marulanda, Caldas y herederos del Señor MOISES RONCACIO ORTEGON

No emitieron pronunciamiento

Rubiela Castro Tibaduiza

Indicó que es residente de la finca La Unión, vereda El Desquite, que es ama de casa, madre de las menores VALENTINA FORERO CASTRO (16 años), SOFIA FORERO CASTRO (8 años), estudiantes del grado 11 y 3°, de la institución educativa del Desquite.

Manifestó su oposición al traslado de los estudiantes de la vereda El Desquite hacia la escuela de Maltería, ubicada a más de dos horas de la residencia de algunos de los menores, indicando que es una decisión infortunada y contraria a los intereses de los 50 estudiantes, quienes oscilan en edades entre 5 y 16 años, pues de debe tener en cuenta que son niños, niñas y adolescentes que residen en diferentes veredas aledañas al Desquite; que algunos deben hacer recorridos de hasta hora y media caminando, como ocurre con los niños habitantes de la vereda San Pablo del Municipio de Neira, lo que implicaría que con la medida decretada por el Despacho se esté ante un promedio de desplazamiento de los menores hasta de dos horas y media en jeep u otro vehículo que ingrese a la zona, teniendo que alistarse desde las 4:00 am, regresando a sus viviendas a las 7:00 pm, ello sin tener en cuenta los eventuales cierres que se presentan en la vía en el sector de Sabinas, lo que podría lugar a que los menores tengan que pernoctar en la ciudad de Manizales sin saber dónde.

Indicó que los menores han sido criados en la vereda en condiciones rurales y no urbanas, implicándoles además riesgos de contaminación odorífica a que se someterían en la institución de Maltería.

Solicitó que se tenga en cuenta la dificultad de los padres de familia para su desplazamiento hasta Maltería, por cuanto ninguno posee transporte particular y que, en caso de alguna emergencia, tampoco tendrían forma de comunicarse con sus hijos, teniendo en cuenta que en sector la señal del celular es de mala calidad.

TRÁMITE DE LA ACCIÓN

Reparto y admisión

Al encontrarse satisfechos los presupuestos contenidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 4 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, el Juez de instancia admitió la acción popular mediante providencia del 19 de julio de 2018. En igual sentido ordenó comunicar sobre el trámite adelantado a los demandados y a los miembros de la comunidad en general.

Pacto de cumplimiento

La audiencia se llevó a cabo los días 18 de octubre de 2018 y 25 de febrero de 2019; declarándose fallida por no existir acuerdo entre las partes procesales.

LA PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales, mediante sentencia del 18 de agosto de 2021, ordenó la protección de los derechos colectivos a la prevención de desastres previsibles técnicamente, a la seguridad y salubridad públicas y a la educación en su dimensión de derecho colectivo, de los cuales son titulares los miembros de la comunidad de la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite, jurisdicción del Municipio de Marulanda, Caldas.

La juez de primera instancia se refirió a los derechos colectivos y con fundamento en las pruebas estableció que el inmueble donde funciona la institución es de propiedad privada, de acuerdo con el certificado de tradición correspondiente al folio de matrícula inmobiliaria No. 118-6096, en que se refleja como propietario del predio rural el señor MOISES RONCANCIO ORTEGON, fallecido.

Explicó que existen una serie de afectaciones de la planta física que no son admisibles en una edificación destinada a albergar menores de edad, a quienes el Estado se encuentra en la obligación de garantizarles su derecho a la educación en condiciones dignas.

Expuso que se debe tener en cuenta que quienes sufren con mayor rigor la violación de los derechos colectivos en este caso, son menores de edad, esto es, los niños y niñas estudiantes de la sede educativa, personas que han sido

¹ En adelante, CPACA.

catalogadas por la Constitución y la jurisprudencia como sujetos de especial protección constitucional.

Adujo que el Municipio de Manizales como administrador de la educación impartida a los alumnos de la institución educativa ubicada en la vereda El Desquite, tiene el deber de generar todas las acciones que estén a su alcance con la mayor prontitud posible, a fin de que terminen las situaciones de vulneración que afectan o amenazan el desarrollo de los menores o el pleno ejercicio de sus derechos.

Refirió que para el Juzgado resulta atendible el argumento que ha planteado el ente municipal en cuanto a la prohibición que se tiene de invertir recursos públicos en un bien privado, ello soportado en el artículo 355 de la Carta Fundamental, pero que en atención a lo dispuesto por la jurisprudencia, existen excepciones a la regla anterior, como son: (i) principio de legalidad del gasto, (ii) reflejo en el plan de inversión, (iii) fundamento en mandato constitucional y (iv) principio de igualdad; adicionalmente atendiendo sus normas reglamentarias como lo es el Decreto 777 de 1992.

Destacó que el hecho de que el inmueble donde funciona la institución educativa objeto del presente proceso sea de propiedad de personas naturales particulares, no evita en modo alguno que en determinado momento sus propietarios quieran ejercer de manera plena su derecho de dominio, situación que daría al traste no solo con las inversiones que hasta la fecha se hubieren realizado sino también con los procesos formativos que allí se estuvieran desarrollando en favor de la comunidad y de los niños y niñas que reciben allí su educación.

Concluyó que la manera idónea de garantizar los derechos individuales y colectivos de la comunidad educativa de la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda- Caldas, parten de la constitución del bien como de derecho público, para poder garantizar la efectividad y optimización de la inversión de recursos públicos.

Con apoyo en lo anterior, la Juez de instancia emitió las siguientes ordenes en el ordinal segundo de la decisión:

- Al Municipio de Manizales- Caldas:

Dentro del término de TRES (3) MESES deberá adelantar las gestiones administrativas y presupuestales para efectos de adquirir en los términos de la legislación civil colombiana (venta, permuta, donación) el derecho de dominio sobre el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 118-6096

ubicado en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda- Caldas, sin perjuicio de que, de manera transitoria y en caso de requerirse, se puedan constituir otros gravámenes o contratos mientras se adelantan las gestiones pertinentes para la adquisición del bien.

En caso de que el título traslativo de dominio a ejecutar sea la donación, deberá el Municipio de Manizales asumir todos los gastos notariales y registrales que ocasione el negocio jurídico en mención.

Una vez vencido el término señalado, y encontrándose que, pese a las gestiones adelantadas por el Municipio de Manizales -las cuales deberán ser informadas a este Despacho Judicial-, no se ha logrado la adquisición del bien inmueble, dentro de los cinco (5) días siguientes, se informará de ello al Municipio de Marulanda- Caldas para lo de su competencia.

Una vez finiquitado el procedimiento administrativo de enajenación voluntaria o expropiación por este último ente territorial, y toda vez que ya nos encontraremos ante la categoría de un bien público, dentro de los TRES (3) meses siguientes el Municipio de Manizales deberá efectuar las acciones administrativas, legales, financieras y presupuestales para la apropiación de los recursos necesarios a efectos de realizar las obras de infraestructura que requiere la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite entre otras, la adecuación de: i) los techos, ii) cielorrasos, iii) pisos, iv) unidades sanitarias, v) muros y paredes, vi) gramilla en la cancha de fútbol, obras que deberán ser ejecutadas dentro de los tres (03) meses siguientes.

- Al Municipio de Marulanda- Caldas:

Deberá, dentro de los TRES (3) MESES siguientes a la recepción del oficio en el que el Municipio de Manizales le informe la imposibilidad de adquirir el bien, adelantar el procedimiento administrativo de enajenación voluntaria o expropiación, previa la declaratoria de bien de interés público, el cual, una vez finiquitado, deberá ser informado dentro de los cinco (5) días siguientes al Municipio de Manizales y a este Despacho Judicial.

Se aclara que será el Municipio de Manizales quien continuará administrando el bien y prestando el servicio público de educación, quien deberá realizar todas las adecuaciones, mantenimiento y obras necesarias para una prestación optima del servicio.

- A los herederos del señor Moisés Roncancio Ortegón:

Se exhorta a los ciudadanos vinculados para que, en virtud del principio de solidaridad, faciliten y simplifiquen los procedimientos que adelantaran las

entidades territoriales, con el fin de que a la mayor brevedad se puedan garantizar de manera efectiva los derechos individuales y colectivos de la comunidad educativa de la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda- Caldas.

- Se requerirá adicionalmente al Municipio de Manizales, hacer partícipe a la comunidad educativa, teniendo en cuenta el interés evidente que han expresado en lograr una solución que permita la recuperación de la sede educativa.

EL RECURSO DE ALZADA

Municipio de Manizales

Inconforme con la decisión, la entidad territorial manifestó que el fallo judicial va en contravía de los principios legales y constitucionales establecidos en la Ley 715 de 2001 y el artículo 315 de la Constitución Política.

Refirió que el fallo ordenó al Municipio de Manizales la adquisición e inversión forzosa en un inmueble por fuera del territorio de Manizales, lo que desborda desde todos los ámbitos la competencia territorial del alcalde Manizales, ya que es palmario el hecho que el inmueble objeto del debate se encuentra en jurisdicción diferente a Manizales, específicamente en el municipio de Marulanda, Caldas.

Expresó que en el caso de los inmuebles urbanos y de los monumentos en espacio público, esa obligación está a cargo de las autoridades distritales o municipales, no obstante, las instancias departamentales y nacionales están facultadas para concurrir mediante el aporte de recursos, naturalmente si existen las apropiaciones, lineamientos y proyectos necesarios para hacerlo y solo si el ente municipal no puede por sí mismo atender el gasto, lo que no es probable ni aceptable, pues el Municipio maneja su propio presupuesto y además deberá demostrar que realmente carece de los recursos.

Reclamó que ante la evidencia presentada no se hubiese citado o vinculado al Departamento de Caldas, entidad territorial que si tiene la competencia ante la dicotomía presentada, ya que no se negó la realidad fáctica y procesal que por un accidente geográfico estudiantes del municipio de Manizales estén recibiendo clases en un inmueble correspondiente a un municipio diferente a este, en donde puede confluir más la cercanía con un ente territorial determinado, expresando que de ahí a que se obligue a un ente territorial, a que por mandado de un juez de la república se adquiriera un bien inmueble fuera de su jurisdicción, si implica entonces pasar por alto las competencias

territoriales del Municipio de Manizales.

Reiteró que los recursos para el sistema educativo tienen una destinación específica como es su inversión en la jurisdicción territorial de Manizales, por lo que en su criterio no es viable legal y presupuestalmente destinarlos a la compra de un inmueble cuya jurisdicción corresponde al municipio de Marulanda, Caldas.

Finalmente cuestionó la decisión de condenar en costas al Municipio de Manizales e indicó que al no estar demostrados los hechos generadores de esa condena, debía revocarse dicha orden.

ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

De acuerdo con el acta de reparto que obra en el archivo 01 del cuaderno de segunda instancia, el proceso fue asignado a este Tribunal el 11 de octubre de 2021.

El Despacho del Magistrado sustanciador mediante auto del 13 de octubre de 2021 admitió el recurso de apelación radicado por el Municipio de Manizales contra la sentencia proferida el 18 de agosto de 2021 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales.

Según constancia que obra en el archivo 06 del cuaderno dos del expediente, únicamente el Municipio de Manizales, Caldas, radicó alegatos de conclusión en segunda instancia.

El 29 de octubre de 2021 el proceso ingresó a Despacho para proferir sentencia.

INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA

El agente del Ministerio público no se pronunció en esta etapa procesal.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, reglamentaria de la acción popular, esta Corporación es competente para conocer de la misma en segunda instancia.

Presupuestos procesales

En el presente caso los presupuestos procesales se hallan satisfechos, esto es, la demanda en forma, la legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva, el derecho de postulación ejercido por las partes y, además, no existen causales de nulidad que vicien lo actuado, por lo que es procedente dictar la sentencia de rigor.

Generalidades

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia está instituida como un mecanismo procesal elevado a rango constitucional con trámite preferencial, por medio de la cual las personas naturales o jurídicas, pueden demandar del Estado en cualquier tiempo, aún durante los estados de excepción, la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente y la libre competencia económica, con el objeto de evitar un daño contingente, hacer cesar algún peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los mismos o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.

Elementos para la procedencia de la acción popular

En el mismo sentido y dado la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de la acción popular son las siguientes:

- a) Su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos e intereses.
- c) 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.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- e) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, 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.

Problema jurídico

Considerando lo expuesto por la parte actora y las entidades demandadas, específicamente teniendo en cuenta el recurso de apelación, se debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿Corresponde al Municipio de Manizales, Caldas, adquirir el derecho de dominio sobre el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria n°118-6096 ubicado en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda, Caldas, en el cual funciona la institución educativa El Desquite?

¿Debe el Municipio de Manizales efectuar las acciones administrativas, presupuestales y contractuales para la apropiación y destinación de los recursos necesarios a efectos de realizar las obras de infraestructura que requiere la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite?

¿Procede la condena en costas a cargo de la parte demandada en el presente asunto?

Para resolver el anterior interrogante se analizará si el servicio público de educación tiene la connotación de derecho colectivo. Así mismo, se deberán establecer las obligaciones de las entidades territoriales en materia de prestación del servicio público de educación, los hechos probados en el expediente y el caso concreto.

1.- El marco jurídico de la presente controversia

Teniendo en cuenta el contenido del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, la Sala de decisión analizará si se presenta la vulneración de la educación en su dimensión de derecho colectivo, pero también si se viola el derecho relativo a la prevención de desastres previsibles técnicamente y a la seguridad y salubridad públicas, por constituir el fundamento de la decisión de primera instancia para emitir la orden de adquisición del predio en el cual funciona la Institución Educativa El Desquite.

1.1.- La educación en su dimensión de derecho colectivo

La Constitución Política de Colombia define en el artículo 67 la educación como un derecho y un servicio público, y, establece que el Estado, la sociedad

y la familia son responsables de la misma.

Dispone igualmente que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad y por el cumplimiento de sus fines, así como garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Finalmente, la Constitución determina que la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, todo lo anterior, en los siguientes términos:

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.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Por su parte, el artículo 365 Superior expresa en relación con la finalidad social del Estado y los servicios públicos:

ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Seguidamente el artículo 366 dispone respecto del Estado que “Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de **educación**, de saneamiento ambiental y de agua potable” y que “Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

El literal j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, establece que son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con “El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna”.

Lo expuesto hasta este punto, permite entonces inferir a la Sala de decisión que la educación en su dimensión de servicio público puede entenderse como un derecho colectivo cuyo acceso y prestación eficiente y oportuna debe ser garantizada por el Estado.

El H. Consejo de Estado al estudiar la educación como derecho y servicio público, indicó en providencia del 8 de octubre de 2020² lo siguiente:

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»³; y la segunda connotación, convierte a la educación en una obligación del Estado que es inherente a su finalidad social.

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ Bogotá D. C. ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020)

³ Corte Constitucional. Sentencia T 715 de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

(...)

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»⁴

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 impartirse»⁵, así:

«el derecho a la educación es “(i) es un bien objeto de especial protección del Estado, y un derecho fundamental susceptible de ser amparado mediante la acción de tutela; (ii) un presupuesto básico del ejercicio y goce de otros derechos fundamentales; (iii) un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado, y cuyo núcleo esencial (iv) comprende el acceso a un sistema educativo que permita una formación

⁴ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “B”. Sentencia de 24 de febrero de 2016. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 25000-23-42-000-2015-02194-01.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T – 845 de 28 de octubre de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

adecuada, y la permanencia en el mismo; y (v) un deber que genera obligaciones entre los distintos actores del proceso educativo»⁶

En consecuencia, el ordenamiento jurídico colombiano le ha otorgado a la educación un estatuto que permite su exigibilidad jurídica para todos los ciudadanos en todos los ámbitos, e igualmente, integra al contexto de otros derechos sociales, económicos y culturales, como el derecho a la salud y al trabajo en condiciones de dignidad, que se interconectan y potencian entre sí.

1.2.- Sobre las obligaciones de las entidades territoriales en materia de prestación del servicio público de educación

El artículo 44 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho fundamental de los niños y que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Por su parte, la Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.*”, dispuso lo siguiente en materia de competencias de los municipio certificados y no certificados:

ARTÍCULO 7o. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS Y LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS.

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.

7.3. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del

⁶ *Ibidem.*

personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

(...)

7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

(...)

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.

ARTÍCULO 8o. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS. *A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:*

8.1. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.

(...)

8.3. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.

8.4. Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

Sobre las instituciones educativas, el artículo 9 de la Ley 715 de 2001, expresó:

ARTÍCULO 9o. INSTITUCIONES EDUCATIVAS. *Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán*

asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes.

Deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados.

Las instituciones educativas combinarán los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional.

Las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales.

(...)

En materia de distribución de recursos del sector educativo, transferencia y administración de los mismos, los artículos 15 a 18 de la mencionada Ley, expresan lo siguiente:

ARTÍCULO 15. DESTINACIÓN. *Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:*

(...)

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

(...)

ARTÍCULO 16. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN. *La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.*

(...)

ARTÍCULO 17. TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS. *Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:*

Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de

la participación para educación.

Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento.

(...)

ARTÍCULO 27. PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO.

<Inciso modificado y adicionado modificado por el artículo 1 de la Ley 1294 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.

(...)

En relación con la apropiación territorial de los recursos del sistema general de participaciones y la prestación de servicios en forma conjunta, la Ley 715 de 2001 refirió:

ARTÍCULO 84. APROPIACIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. *Los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios.*

Los ingresos percibidos por el Sistema General de Participaciones, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales beneficiarias de los mismos.

ARTÍCULO 88. PRESTACIÓN DE SERVICIOS, ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS Y CUMPLIMIENTO DE COMPETENCIAS EN FORMA CONJUNTA O ASOCIADA. *Las entidades territoriales podrán suscribir convenios de asociación con objeto de adelantar acciones de propósito común, para la prestación de servicios, para la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas o para la realización de actividades administrativas. La ejecución de dichos convenios para la prestación conjunta de los servicios correspondientes deberá garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos.*

La prestación de los servicios en forma asociada tendrá un término mínimo de cinco años durante los cuales la gestión, administración y prestación de los

servicios, estará a cargo de una unidad administrativa sin personería jurídica con jurisdicción interterritorial.

2.- Los hechos probados en el expediente

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente, la siguiente es la relación de las pruebas:

2.1. Petición radicada por el actor popular del 19 de octubre de 2017 (fl. 6) solicitando la legalización del terreno donde funciona la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite.

2.2. Solicitud radicada por el actor popular en la Alcaldía del Municipio de Manizales, radicado el 07 de junio de 2018, a través del cual se exigió, i) visita a la Escuela ubicada en la vereda El Desquite para realizar el diagnóstico integral del estado de la institución, ii), diligencias tendientes a realizar las obras requeridas en el plantel educativo, iii) antecedentes de ayudas realizadas por el Municipio de Manizales, copias de contratos, convenios (fl.5).

2.3. Oficio n°SEM -3234 del 25 de octubre de 2017, suscrito por el Secretario de Educación Municipal de Manizales en respuesta a la petición del accionante, en el cual se indica que el predio donde funciona la Institución Educativa Maltería Sede A es propiedad de un privado, situación que se informó a la Procuraduría como entidad que solicitó realizar un plan de acción de formalización de predios a fin de lograr la prestación del servicio educativo con seguridad jurídica estructural y física (fl. 8).

2.4. Acta de reunión celebrada el 13 de junio de 2018 en la Institución Educativa Maltería, cuyo objetivo fue informar a la comunidad educativa el traslado preventivo de los estudiantes de la escuela Sede A “El Desquite”, hacia la institución educativa de Maltería, procurando condiciones especiales de transporte, horario, alimentación, (fls. 10-15).

2.5. En oficio SEM 1601 del 21 de junio de 2018 la Secretaria de Educación del Municipio de Manizales, explica al accionante las gestiones administrativas realizadas con el fin de lograr identificar el estado de la planta física de la escuela, y para realizar la titularización del predio, advirtiendo la falta de propiedad del mismo en cabeza del municipio (Folio 16-18).

2.6. Actas de reunión general en la Alcaldía de Manizales para el seguimiento a las acciones de legalización de predios donde funciona la institución educativa Maltería Sede A.

2.7. Certificado de matrícula inmobiliaria No. 118-6096, del 21 de julio de 2017, donde se establece la propiedad del predio "El Desquite" en el señor Moisés Roncancio Ortegón (fls. 32-33).

2.8. Escritura Pública No. 1.195 del 20 de noviembre de 1975 donde consta la compraventa del predio por parte del señor Moisés Roncancio Ortegón (fls. 34-36).

2.9. Oficio SEM-2218 del 14 de agosto de 2018, dirigido a la profesional universitario del área jurídica de la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales, en el cual se relata entre otros puntos, la elaboración de un plan de acción de formalización de predios donde funcionan instituciones educativas a cargo del Municipio de Manizales y se indica que ante la imposibilidad de contar con recursos para legalizar el bien, se ha ofrecido el servicio de transporte escolar para los estudiantes y permitir que estudien en otra sede (fl. 68).

2.10. En oficio SH-OB-792 del 18 de septiembre de 2017, la Oficina de bienes Inmuebles del Municipio de Manizales remite a la Secretaría de Educación municipal el informe de análisis preventivo del año 2016, suscrito por la Procuraduría Delegada para la descentralización y las entidades territoriales referido a la situación jurídica de los inmuebles donde prestan servicio instituciones educativas oficiales (folios 69 a 74).

2.11. Oficio SEM -3131 del 18 de octubre de 2017 en el cual el Secretario de Educación Municipal remite al Coordinador de la Oficina de bienes municipal, la identificación de los predios de las sedes educativas que requieren estudio de títulos, entre los que se advierte la Institución Educativa Maltería, Sede B (Escuela El Porvenir) en la vereda El Desquite con situación jurídica por definir.

2.12. Video de la grabación realizada por el Personero Municipal de Marulanda, Caldas, en la institución educativa que es objeto del presente proceso, en el que registra el estado físico del plantel educativo SEDE B de la I.E PORVENIR, VEREDA EL DESQUITE, del cual la Juez de primera instancia evidenció (archivo 13 exp. digital):

- *Humedad en las paredes exteriores, así como el mal estado de la pintura la cual se encuentra extremadamente deteriorada.*
- *La falta de mantenimiento de las áreas comunes, dado que en muchas de ellas se encuentra gran cantidad de escombros.*
- *El interior de la edificación igualmente presenta sus paredes deterioradas por el*

paso del tiempo, falta de mantenimiento, así como la humedad, lo que evidencia un gran abandono.

- Los techos en su generalidad presentan desgaste, así como la falta de ellos en varios salones y áreas comunes, pudiendo generar riesgo de desplome o colapso del cielo raso.

- El piso de la edificación se encuentra en mal estado general, especialmente en algunos salones y baños.

- Las unidades sanitarias presentan deterioro y mal mantenimiento.

- Falta de gramilla en la cancha de fútbol

2.13. Certificado de tradición actualizado expedido por la oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Salamina Caldas, de fecha 24 de febrero de 2021, en el cual se anotó como último propietario del bien al señor RONCANCIO ORTEGON MOISES, (pdf 11 archivo electrónico).

3.- Examen del caso concreto.

En el presente asunto la parte actora considera que el Municipio de Manizales debe legalizar la situación jurídica del predio en el cual está ubicada la sede de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite y además proceder a realizar las labores de mantenimiento que requiere el establecimiento educativo para garantizar los derechos colectivos de los estudiantes que son principalmente habitantes de la mencionada vereda.

Por su parte, el Municipio de Manizales expresó que no puede destinar recursos para la reparación y mantenimiento del inmueble en tanto la titularidad de derecho de dominio sobre el mismo está radicada en un particular, circunstancia que sumada a la ubicación del predio en jurisdicción del Municipio de Marulanda, Caldas, impide que se destinen recursos por la autoridad que presta el servicio de educación en esa sede.

En primera instancia se ordenó la protección de derechos colectivos y se dispuso que el Municipio de Manizales adelantara gestiones administrativas y presupuestales para efectos de adquirir en los términos de la legislación civil colombiana (venta, permuta, donación) el derecho de dominio sobre el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 118-6096 ubicado en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda, Caldas.

Así mismo dispuso que una vez finiquitado el procedimiento administrativo de enajenación voluntaria o expropiación por esta última entidad territorial, el Municipio de Manizales debía efectuar las acciones administrativas, legales, financieras y presupuestales para la apropiación de los recursos necesarios a efectos de realizar las obras de infraestructura que requiere la

Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite.

El Municipio de Manizales apeló la decisión y reiteró los argumentos expuestos en la respuesta a la demanda referidos a la titularidad del predio, la jurisdicción en la que se ubica el mismo y la imposibilidad de destinación de recursos para adquirir un bien en una ubicación geográfica diferente a la de tal entidad territorial.

Para resolver la controversia descrita, la Sala de decisión encuentra probado, en primer lugar, que en la vereda El Desquite, paraje la Ninfa, jurisdicción del Municipio de Marulanda, Caldas, se ubica el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria n°118-6096, el cual registra como propietario al señor Moisés Roncancio Ortegón (fallecido), y los siguientes sucesores determinados:

- ⊗ ALBEIRO RONCANCIO RIVERA
- ⊗ HERIBERTO RONCANCIO RIVERA
- ⊗ UBEIMAR RONCANCIO RIVERA
- ⊗ OSCAR RONCANCIO RIVERA
- ⊗ LUZ ADRIANA RONCANCIO CORTES
- ⊗ HERNEY RONCANCIO RIVERA
- ⊗ EDIEISOBER RONCANCIO RIVERA
- ⊗ NORBEY RONCANCIO RIVERA
- ⊗ JAMES RONCANCIO RIVERA
- ⊗ YULY VIVIANA RONCANCIO CORTES
- ⊗ YESICA ALEJANDRA RONCANCIO CORTES

Lo expuesto se advierte en el certificado de tradición expedido por la oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Salamina, Caldas, de fecha 24 de febrero de 2021 (pdf 11 archivo electrónico) y en la respuesta al requerimiento realizado por la Juez de primera instancia para conocer los herederos del señor Roncancio Ortegón.

En segundo lugar, se acreditó que en el predio mencionado se encuentra una edificación en la que funciona la Sede A de la Institución Educativa Maltería de la ciudad de Manizales, la cual es administrada y se encuentra a cargo del Municipio de Manizales. Dicha conclusión se constata no solo en el contenido de la respuesta a la demanda presentada por el municipio, sino también en los siguientes documentos:

- Oficio n°SEM -3234 del 25 de octubre de 2017, suscrito por el Secretario de Educación Municipal de Manizales en respuesta a la petición del accionante, en el cual se indica que el predio donde funciona la

Institución Educativa Maltería Sede A es propiedad de un particular, situación que se informó a la Procuraduría como entidad que solicitó realizar un plan de acción de formalización de predios a fin de lograr la prestación del servicio educativo con seguridad jurídica, estructural y física (fl. 8).

- En oficio SEM 1601 del 21 de junio de 2018 la Secretaría de Educación del Municipio de Manizales, explica al accionante las gestiones administrativas realizadas con el fin de lograr identificar el estado de la planta física de la escuela, y para realizar la titularización del predio, advirtiendo la falta de propiedad del mismo en cabeza del municipio (Folio 16-18).
- Actas de reunión general en la Alcaldía de Manizales para el seguimiento a las acciones de legalización de predios donde funciona la institución educativa Maltería Sede A.
- Oficio SEM-2218 del 14 de agosto de 2018, dirigido al profesional universitario del área jurídica de la Secretaría de Educación del Municipio de Maizales, en el cual se relata entre otros puntos, la elaboración de un plan de acción de formalización de predios donde funcionan instituciones educativas a cargo del Municipio de Manizales.
- Oficio SEM -3131 del 18 de octubre de 2017 en el cual el Secretario de Educación Municipal remite al Coordinador de la Oficina de bienes municipal, la identificación de los predios de las sedes educativas que requieren estudio de títulos, entre los que se advierte la Institución Educativa Maltería, Sede B (Escuela El Porvenir) en la vereda El Desquite con situación jurídica por definir.

En este punto la Sala precisa que si bien en algunos documentos se hace referencia a las Sedes A y B de la Institución Educativa Maltería, lo acreditado es que el presente asunto se refiere a la Institución Educativa Maltería, Sede A en la vereda El Desquite.

Un tercer aspecto que este Tribunal advierte demostrado es el mal estado de conservación de la institución educativa Maltería, Sede A en la vereda El Desquite, el cual se observa de manera clara en el video de la grabación realizada por orden de la juez de primera instancia por parte del Personero Municipal de Marulanda, Caldas, en la edificación que es objeto del presente proceso. En dicho documento se registró el estado físico del inmueble y la Juez de primera instancia consignó las siguientes evidencias (archivo 13 exp. digital):

- *Humedad en las paredes exteriores, así como el mal estado de la pintura la cual se encuentra extremadamente deteriorada.*
- *La falta de mantenimiento de las áreas comunes, dado que en muchas de ellas se encuentra gran cantidad de escombros.*
- *El interior de la edificación igualmente presenta sus paredes deterioradas por el paso del tiempo, falta de mantenimiento, así como la humedad, lo que evidencia un gran abandono.*
- *Los techos en su generalidad presentan desgaste, así como la falta de ellos en varios salones y áreas comunes, pudiendo generar riesgo de desplome o colapso del cielo raso.*
- *El piso de la edificación se encuentra en mal estado general, especialmente en algunos salones y baños.*
- *Las unidades sanitarias presentan deterioro y mal mantenimiento.*
- *Falta de gramilla en la cancha de fútbol*

Ahora, en criterio de esta Corporación, es pertinente aclarar que las pretensiones del actor popular se dirigen en dos direcciones: de una parte, solicita la legalización del predio donde funciona la sede A de la Institución Educativa Maltería por considerar que el mismo es propiedad de un particular; y de otra, pide que se realice diagnóstico del estado en el cual se encuentra la planta física en la que funciona la mencionada sede en la vereda El Desquite para su posterior mantenimiento.

Hasta este punto, la Sala de decisión únicamente encuentra probada la vulneración de los derechos colectivos a la prevención de desastres previsibles técnicamente y a la seguridad y salubridad públicas como lo concluyó la Juez de primera instancia, por lo que es pertinente la intervención de la infraestructura educativa a fin de evitar accidentes de los estudiantes, profesores y padres de familia que frecuentan la institución.

Al respecto, la Sala considera que el estado de los techos, pisos, paredes y algunas zonas que alojan escombros pueden constituir una amenaza no solo a las garantías colectivas mencionadas sino a la prestación eficiente del servicio público de educación.

En esta dirección, el Tribunal resalta que si bien es cierto que la Juez de primera instancia solo acudió al video que ordenó grabar a través del personero municipal para constatar el estado de conservación del inmueble objeto del proceso, y que no obra un informe técnico por parte de un profesional en ingeniería, o una inspección judicial practicada directamente por el Despacho de conocimiento, también lo es que las afirmaciones del actor popular en este punto específico no fueron desvirtuadas por el Municipio de

Manizales, motivo por el cual la Sala considera acreditado el mal estado de la infraestructura de la institución y la necesidad de intervención de la misma.

Tampoco advierte este Juez plural que se haya determinado por la Juez *a quo* la cantidad de estudiantes que asisten a la Sede A de la IE Maltería en la vereda El Desquite ni el total de la comunidad educativa afectada con el mal estado de conservación del inmueble. En similar sentido no se evidencia prueba que permita establecer la cantidad de tiempo que el Municipio de Manizales lleva atendiendo el servicio educativo en la Sede A de la IE Maltería, ni los actos administrativos que sirvieron de fundamento a la entidad territorial para prestar el servicio público de educación en ese poblado sin constatar que el predio donde se ubicaba la escuela está ubicado en jurisdicción de otro municipio.

Teniendo presente los vacíos mencionados, para este Juez plural los elementos de prueba únicamente permiten inferir la procedencia de la segunda pretensión del actor popular, referida a la necesidad de diagnóstico integral e intervención de la planta física de la Sede A de la IE Maltería.

En efecto, esta Corporación destaca que del material probatorio que obra en la actuación no es posible inferir que la prestación del servicio público de educación a los estudiantes de la sede A de la Institución Educativa Maltería se encuentre afectado por la falta de adquisición del predio donde funciona la planta física en la vereda El Desquite por parte del Municipio de Manizales.

En armonía con lo anterior, la Sala considera que el hecho de no tener el Municipio de Manizales la titularidad del derecho de dominio sobre el predio El Desquite en el cual funciona una institución educativa, y que ocupa y utiliza la entidad territorial para prestar el servicio público encomendado por la Constitución y la ley, no vulnera por sí solo el literal j) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, referido al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

De este modo, no se advierte prueba por parte de este Tribunal sobre la falta de acceso eficiente y oportuno a la educación en la IE Maltería Sede A por pertenecer el predio en el que los estudiantes reciben clase a una persona diferente al Municipio de Manizales. Como se dijo anteriormente, se observa vulneración de ese derecho colectivo, pero por el estado de conservación del inmueble y no porque su titularidad esté en un particular.

En esta línea de argumentación, la Sala no encuentra probado que los titulares del derecho de dominio sobre el inmueble objeto del presente proceso o terceros hayan limitado la actividad educativa que se realiza en dicha

institución educativa, o que el Municipio de Manizales haya decidido suspender la prestación del servicio público de educación por el solo hecho de verificar que el dueño del predio es un particular y no la entidad territorial.

Es evidente entonces para el Tribunal que la única limitación a los derechos colectivos en este proceso se presenta por el estado de conservación del inmueble y no por el hecho que la titularidad del derecho de dominio sobre el inmueble donde funciona la Institución Educativa esté radicada en un particular.

Lo expuesto no le permite a la Sala de decisión desconocer que el Municipio de Manizales ha actuado efectivamente en la prestación del servicio público de educación en la vereda El Desquite, pues si bien el predio donde se ubica la institución educativa se encuentra en otra jurisdicción (Municipio de Marulanda) lo cierto es que los principales beneficiarios de dicha actividad son pobladores de una zona que geográficamente se encuentra más cerca del casco urbano de Manizales que de la entidad territorial donde aparece registrado el bien.

Dicha actuación por parte del Municipio de Manizales debe ser saneada como lo sugirió la Procuraduría General de la Nación en el informe de análisis preventivo del año 2016, suscrito por la Procuraduría Delegada para la descentralización y las entidades territoriales, referido a la situación jurídica de los inmuebles donde prestan servicio instituciones educativas oficiales (folios 69 a 74).

Sin embargo, la Sala considera que al concluirse que la falta de legalización de la situación jurídica del predio objeto de la presente acción no vulneró el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, dicha situación conlleva que las ordenes dispuestas por la Juez A quo en esta materia desborden el objeto de la acción popular y se introduzcan en asuntos propios de la administración pública que deben solucionar las entidades demandadas de acuerdo con sus herramientas jurídicas y presupuestales.

En este sentido, lo que no puede hacer la administración municipal de Manizales es dejar de prestar el servicio público de educación en forma eficiente y oportuna como lo ordena la ley 472 de 1998 y las demás disposiciones que regulan la materia, precisando este Juez plural que serían los niños, niñas y adolescentes que residen en la vereda El Desquite los primeros afectados con la ausencia de prestación del servicio.

Sobre la competencia para el diagnóstico e intervención de la Sede A de la

IE Maltería

Para esta Corporación es claro que el Municipio de Manizales debe realizar el diagnóstico e intervención de la Sede A de la IE Maltería, en tanto se acreditó que es dicha entidad territorial la que ha prestado el servicio público de educación en ese espacio físico y la primera llamada a legalizar la situación jurídica del predio de acuerdo con sus herramientas administrativas, jurídicas y presupuestales.

La Sala no considera aceptable que mientras de una parte el Municipio de Manizales presta el servicio público de educación en la vereda El Desquite, de otra la misma entidad territorial se niegue a destinar recursos para el mantenimiento y conservación del inmueble a fin de evitar accidentes que afecten a la comunidad educativa.

En esta línea de pensamiento, el Tribunal no observa que a través de acuerdos con los particulares que tienen la titularidad del derecho de dominio o mediante convenios de la administración con el Municipio de Marulanda, Caldas, o con el Departamento de Caldas se haya buscado una solución preventiva al estado de conservación del inmueble.

Dicha situación objetiva y la inacción frente a un diagnóstico, así como las acciones correspondientes al estado físico del inmueble descrito en este asunto como Sede A de la IE Maltería produce la vulneración de los derechos colectivos a la prevención de desastres previsibles técnicamente, a la seguridad y salubridad públicas.

Por lo anterior la Sala no acoge el argumento del Municipio de Manizales en el sentido que no puede invertir recursos en un predio privado que se encuentra en jurisdicción de otro municipio, toda vez que en este caso puede acudir a las herramientas jurídicas consagradas en la legislación para que dicha destinación de recursos que además se encuentra soportada en una situación de hecho como es la prestación del servicio público de educación en un predio de un particular, no constituya una violación a las normas de presupuesto y administración de las entidades territoriales.

Lo analizado permite a la Sala de decisión revocar el ordinal segundo de la sentencia objeto de apelación, específicamente en torno a la orden dada al Municipio de Manizales (única entidad apelante) en la que se dispuso *“adelantar las gestiones administrativas y presupuestales para efectos de adquirir en los términos de la legislación civil colombiana (venta, permuta, donación) el derecho de dominio sobre el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 118-6096 ubicado en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda- Caldas, sin*

perjuicio de que, de manera transitoria y en caso de requerirse, se puedan constituir otros gravámenes o contratos mientras se adelantan las gestiones pertinentes para la adquisición del bien.

En caso de que el título traslativo de dominio a ejecutar sea la donación, deberá el Municipio de Manizales asumir todos los gastos notariales y registrales que ocasione el negocio jurídico en mención.

Una vez vencido el término señalado, y encontrándose que, pese a las gestiones adelantadas por el Municipio de Manizales -las cuales deberán ser informadas a este Despacho Judicial-, no se ha logrado la adquisición del bien inmueble, dentro de los cinco (5) días siguientes, se informará de ello al Municipio de Marulanda- Caldas para lo de su competencia.

Una vez finiquitado el procedimiento administrativo de enajenación voluntaria o expropiación por este último ente territorial, y toda vez que ya nos encontraremos ante la categoría de un bien público, dentro de los TRES (3) meses siguientes el Municipio de Manizales deberá efectuar las acciones administrativas, legales, financieras y presupuestales para la apropiación de los recursos necesarios a efectos de realizar las obras de infraestructura que requiere la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite entre otras, la adecuación de: i) los techos, ii) cielorrasos, iii) pisos, iv) unidades sanitarias, v) muros y paredes, vi) gramilla en la cancha de futbol, obras que deberán ser ejecutadas dentro de los tres (03) meses siguientes.

En su lugar, la Sala dispondrá que el Municipio de Manizales, ejecute las acciones administrativas, legales, financieras, presupuestales y contractuales necesarias para la apropiación de los recursos requeridos a efectos de realizar el diagnóstico técnico del estado de conservación de la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda, Caldas, y realizar las obras de infraestructura que requiere dicho predio de acuerdo con el resultado y las conclusiones que se emitan en el mencionado estudio.

Se resalta igualmente por el Tribunal que el hecho de disponer el mantenimiento de la edificación en la que funciona una sede de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite no sustituye las competencias funcionales del Ministerio de Educación, el Departamento de Caldas y el Municipio de Marulanda, Caldas, en materia de educación, para lo cual el Municipio de Manizales dispone de herramientas de concertación, cooperación y coordinación de orden jurídico y presupuestal en las que pueden intervenir otras entidades territoriales a través de la celebración de convenios que permitan mantener la prestación eficiente y oportuna del mencionado servicio público.

Esto último, sin desconocer el arraigo social, geográfico y familiar de la

comunidad educativa que asiste a la institución objeto de la presente acción, la cual de acuerdo con lo probado en el proceso tiene características rurales y por su condición económica no puede desplazarse con facilidad hacia el sector de Maltería en zona urbana del Municipio de Manizales para recibir el servicio público de educación.

Por este motivo, la Sala considera que las decisiones que profieran las entidades encargadas de garantizar este servicio deben observar los elementos socioeconómicos, culturales y territoriales de la población destinataria de educación, que, valga precisar, resultan superiores a las particularidades que se advierten en el caso concreto al prestarse un servicio público en una edificación privada que se ubica geográficamente en jurisdicción de una entidad territorial diferente a la que ha venido suministrando el servicio.

Finalmente, la Sala observa que el ordinal segundo de la sentencia objeto de análisis, además de la orden al Municipio de Manizales, dispuso lo siguiente en relación con el Municipio de Marulanda, Caldas y los particulares propietarios del predio en la vereda El Desquite:

- Al Municipio de Marulanda- Caldas:

Deberá, dentro de los TRES (3) MESES siguientes a la recepción del oficio en el que el Municipio de Manizales le informe la imposibilidad de adquirir el bien, adelantar el procedimiento administrativo de enajenación voluntaria o expropiación, previa la declaratoria de bien de interés público, el cual, una vez finiquitado, deberá ser informado dentro de los cinco (5) días siguientes al Municipio de Manizales y a este Despacho Judicial.

Se aclara que será el Municipio de Manizales quien continuará administrando el bien y prestando el servicio público de educación, quien deberá realizar todas las adecuaciones, mantenimiento y obras necesarias para una prestación óptima del servicio.

- A los herederos del señor Moisés Roncancio Ortegón:

Se exhorta a los ciudadanos vinculados para que, en virtud del principio de solidaridad, faciliten y simplifiquen los procedimientos que adelantaran las entidades territoriales, con el fin de que a la mayor brevedad se puedan garantizar de manera efectiva los derechos individuales y colectivos de la comunidad educativa de la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda- Caldas.

- Se requerirá adicionalmente al Municipio de Manizales, hacer partícipe a la comunidad educativa, teniendo en cuenta el interés evidente que han expresado en lograr una solución que permita la recuperación de la sede educativa.

Las ordenes anteriores respecto del Municipio de Manizales, quedarán igualmente sin efecto en virtud de lo que dispondrá esta Corporación en esta providencia de segunda instancia, en tanto aquellas eran consecuencia de la orden de adquisición del derecho de dominio sobre el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 118-6096 ubicado en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda, Caldas.

4.- Sobre la condena en costas en la acción popular

El artículo 38 de la Ley 472 de 1998, dispone lo siguiente:

ARTICULO 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.*

El H. Consejo de Estado, a través de Sala de Decisión especial, en sentencia de unificación de fecha 6 de agosto de 2019, estableció las siguientes reglas de unificación respecto de las costas y agencias en derecho en la acción popular:

63. *El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.*

164. *También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya actuado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.*

165. *Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida*

en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.

166. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.

*167. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, **la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación.***

169. Para este efecto, se entenderá causada la agencia en derecho siempre que el actor popular resulte vencedor en la pretensión protectoria de los derechos colectivos y su acreditación corresponderá a la valoración que efectúe el tallador en atención a los criterios señalados en el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, es decir, en atención a la naturaleza, calidad y duración del asunto, o a cualquier otra circunstancia especial que resulte relevante para tal efecto.

*170. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.
(Negrilla de la Sala)*

En relación con la solicitud de reconocimiento de costas y agencias en derecho a favor del actor popular, en criterio de este Tribunal dicho concepto no se encuentra acreditado en el presente asunto y en ese sentido se revocará también en este punto por la Sala de decisión la sentencia recurrida.

En efecto, en el presente asunto no se demostró temeridad o mala fe de las partes y a las pretensiones de la demanda se accedió de manera parcial.

Conclusión

De acuerdo con lo analizado en esta instancia considera este Tribunal que la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales objeto de recurso debe ser modificada.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

Primero. REVÓCASE la sentencia proferida en el proceso de la referencia por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales el dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

En su lugar,

Segundo. DECLÁRASE la vulneración del derecho colectivo establecido en el literal 1) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 referido a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Tercero. ORDÉNASE al Municipio de Manizales ejecutar, dentro de los cinco (05) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, las actuaciones administrativas, presupuestales y contractuales necesarias para la apropiación y destinación de los recursos requeridos a efectos de realizar el diagnóstico técnico del estado de conservación de la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite del Municipio de Marulanda, Caldas, y efectuar las obras de infraestructura que requiere dicho predio, de acuerdo con el resultado y las conclusiones que se emitan en el mencionado estudio.

Cuarto. CONFÓRMASE el Comité de Verificación para el cumplimiento de esta sentencia con la Procuradora Judicial para Asuntos Administrativos que actúe ante el Juzgado de primera instancia, quien lo presidirá, un delegado del Municipio de Manizales, el actor popular y un delegado de la Sede A de la Institución Educativa Maltería en la vereda El Desquite. El Comité se reunirá por convocatoria de su presidente a solicitud de cualquiera de sus miembros, y rendirá informe al Despacho de primera instancia sobre

el cumplimiento de esta providencia.

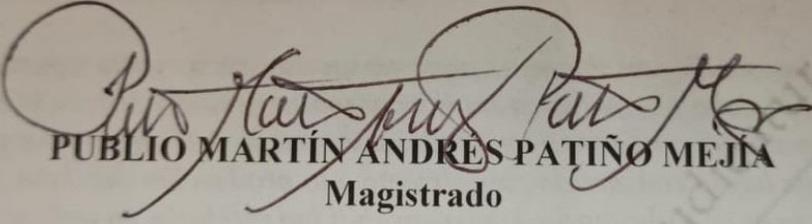
Quinto. REVÓCASE la condena en costas dispuesta en el presente asunto.

Sexto. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

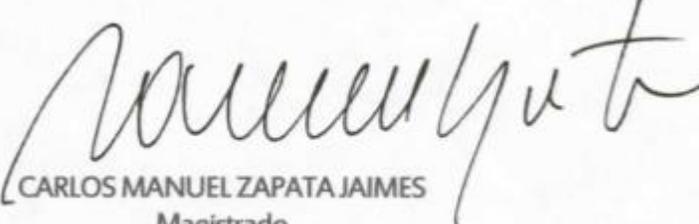
Notifíquese y cúmplase



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

No. 088

FECHA: 26/05/2023



Vilma Patricia Rodríguez Cárdenas
Secretaria