

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
SALA TERCERA DE DECISIÓN

MAGISTRADO PONENTE: DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Sentencia No. 115

Manizales, veintiuno (21) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

Radicado: 170013333-009-2023-00277-01
Naturaleza: Protección de Derechos e Intereses Colectivos
Accionante: Juan Carlos Rodríguez Moreno
Demandado: Municipio de Manizales

Se resuelve el recurso de apelación formulado por el municipio de Manizales contra la sentencia que accedió a las pretensiones del actor.

I. Antecedentes

1. Demanda

El actor señaló que, en la Institución Educativa La Linda, se encuentra en estado de deterioro, concretamente en las paredes, tanto en la fachada exterior como interior se requiere mantenimiento de su pintura; el techo interior presenta fisuras, por las cuales se filtra el agua hacia la parte interna, generando daños a los elementos que se utilizan en beneficio de la comunidad educativa; las redes eléctricas externas e internas presentan deterioro, por lo que generan un riesgo a los alumnos.

Pide proteger los derechos colectivos al *goce del espacio público y la defensa de los bienes de uso público y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente* y en consecuencia, se ordene al municipio de Manizales adoptar la medidas técnicas, presupuestales, administrativas con el fin de hacer cesar la vulneración a los derechos colectivos; se realicen las obras de mantenimiento y reparación en la Institución Educativa La Linda.

2. Pronunciamiento frente a la demanda

El **municipio de Manizales** se opuso a las pretensiones del actor, para lo cual señaló que no ha vulnerado ni ha puesto en peligro por acción u omisión los derechos colectivos invocados.

Sustenta, la defensa en el concepto sin número del 8 de septiembre de 2023, expedido por la Secretaría de Educación, señalando que la institución educativa se encuentra en un nivel “*medio*” y será tomada en cuenta para mejoramientos locativos de acuerdo a la prioridad de necesidades; sin embargo, que a pesar de presentar deterioro, la

institución es *“habitable y apta para ser ocupada”*.

Formuló las excepciones tituladas: *“Improcedencia de la acción”*; *“Moralidad administrativa”*; *“Inexistencia de los presupuestos legales para incoar la acción”*; *“Carencia de prueba constitutiva de presunta vulneración de derechos colectivos”* y *“Carencia actual de objeto”*.

3. Sentencia de primera instancia

El *a quo* en sentencia del 16 de mayo de 2024, declaró infundadas excepciones propuestas por el municipio de Manizales, por lo que lo declaró responsable de la vulneración de los derechos colectivos *“al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”*.

En consecuencia, resolvió:

“TERCERO: ORDENAR al MUNICIPIO DE MANIZALES que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, adelante las medidas administrativas necesarias, con el propósito de:

- i. Efectuar labores de rocería y corte de césped en la parte externa e interna de la sede antigua de la Institución Educativa La Linda.*
- ii. Realizar labores de limpieza de canales y bajantes en la sede antigua de la Institución Educativa La Linda.*
- iii. Retirar las sillas, pupitres y demás elementos en desuso que se encuentran amontonados en la parte trasera de la sede antigua de la Institución Educativa La Linda.”*
- iv. Bloquear las cajas eléctricas o interruptores o punto de salida de corriente que están expuestos y sin ningún tipo de protección en la Institución Educativa La Linda.*

CUARTO: ORDENAR al MUNICIPIO DE MANIZALES que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, efectúe los estudios técnicos y las actuaciones administrativas y presupuestales de viabilidad que sean necesarios para adelantar las obras de mantenimiento, construcción, reposición y similares, respecto de techos, cielorrasos, mejoramiento de iluminación en salones de clase y dependencias administrativas, reparación de conexiones eléctricas, eliminación de humedades y, restauración y mejoramiento del parque infantil que sirve al grado de transición en la sede antigua de la Institución Educativa La Linda.

Cumplido el término anterior, el municipio de Manizales deberá adelantar las obras de mantenimiento, construcción, reposición y similares, respecto techos, cielorrasos, mejoramiento de iluminación en salones de clase y dependencias administrativas, reparación de conexiones eléctricas, eliminación de humedades y, restauración y mejoramiento del parque infantil que sirve al grado de transición en la sede antigua de

la Institución Educativa La Linda, en un término de doce (12) meses.”

Para fundamentar la decisión señaló que, se acreditó que las instalaciones de la Institución La Linda se encuentran en mal estado, al encontrar evidente la falta de mantenimiento adecuado del inmueble, lo cual ha propiciado la aparición de una serie de afectaciones en algunos componentes de la construcción que, si bien no pueden calificarse como ruinosas, sí constituyen vulneración de los derechos colectivos invocados.

Destacó que, dentro de las falencias evidenciadas en el inmueble, se encuentra una mayor afectación a la estructura de la edificación, tales como el deterioro de cielorrasos, inadecuado manejo de aguas lluvias y el mal estado del sistema eléctrico. Adicionalmente refirió, la inadecuada disposición de algunos elementos que, por su estado se encuentran en desuso y han sido amontonados en la parte trasera de la institución, lo cual atenta contra la estética de la edificación, representa un peligro para los estudiantes y docentes por la posibilidad de causar lesiones ante un derribamiento, y porque puede ser detonante de focos infecciosos causados por roedores.

4. Recurso de apelación

El **municipio de Manizales** solicitó se revoque la sentencia teniendo en cuenta que, no se demostró la vulneración de los derechos colectivos, por cuanto el estado de la institución educativa es responsabilidad del rector, de quien no ha sido allegada solicitud de intervención. Adicionalmente no es procedente ordenar la adecuación de la institución al no haber evidencia de daños, lesionados o amenazas contra los estudiantes.

Censuró la decisión contenida en el ordinal tercero de la sentencia, por cuanto considera que las intervenciones ordenadas hacen parte del *“resorte habitual, esperado”* del personal de servicio de aseo, cafetería y mantenimiento institucional.

Frente al ordinal cuarto del fallo señaló que el juez no valoró el concepto técnico del 8 de septiembre de 2023 suscrito por la Secretaria de Educación, al señalar que lo pretendido por el actor popular va encaminado a un mantenimiento general y no frente a la infraestructura o algún riesgo para los usuarios de la edificación.

Indicó que, en caso de confirmar el fallo, el plazo concedido conlleva el riesgo de un posible desacato, puesto que se estaría supeditando a un trámite de contratación estatal que es ajeno a la voluntad del ente territorial, por lo cual solicitó que se dejen los plazos de cumplimiento abiertos.

II. Consideraciones

1. Problemas jurídicos

De acuerdo con los argumentos expuestos en el recurso de apelación, se centran en dilucidar: *¿El municipio de Manizales vulneró o no los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente teniendo en cuenta el estado en que se encuentra la sede de la Institución Educativa La Linda?*

¿Es razonable el plazo otorgado al Municipio de Manizales para dar cumplimiento a la orden proferida por la juez de primera instancia?

2. Primer problema jurídico

Para resolverlo se analizarán: i) el marco jurídico sobre la naturaleza de las acciones populares; el alcance de los derechos colectivos invocados; y ii) el caso concreto.

2.1. Fundamento jurídico - Naturaleza de las acciones populares y derechos colectivos invocados

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades o de los particulares. Cabe señalar que tales derechos e intereses colectivos no son únicamente los enunciados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, sino también los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados internacionales celebrados por Colombia.

Los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y; c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de los derechos colectivos, los tres supuestos anteriores deben demostrarse en el trámite respectivo.

En la sentencia apelada fueron amparados los derechos: *“al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente,”*; estos derechos tienen la calidad de colectivos, como se describe a continuación:

El artículo 44 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen los niños de acceder a una educación de calidad que garantice la prestación del servicio educativo en condiciones dignas; norma que además hace alusión a que, para el

amparo de los derechos fundamentales, 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, el artículo 67 de la Constitución consagra:

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 (...)

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".

Ahora, el artículo 311 de la Constitución Política asigna a los municipios la función de "prestar los servicios públicos que la ley determine y construir las obras necesarias para el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (...)".

En concordancia, el artículo 3º de la Ley 136 de 1994 asigna a los municipios las atribuciones de:

"(1) Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.

...

(7) Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional".

La Ley 115 de 1994, que estableció el Sistema General de Educación, asigna a las entidades territoriales la responsabilidad de promover la educación y la Ley 715 de 2001, que trata del Sistema General de Participaciones para la atención de las necesidades básicas insatisfechas, dentro del componente educación el artículo 15 señala la destinación de los recursos para varios ítems, entre ellos, "15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas."

En cuanto al derecho a la seguridad y prevención de desastres, la Corte Constitucional señaló: *“El derecho a la prevención y atención de desastres está consagrado en la ley 472 de 1998, como un derecho de carácter colectivo a la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles. En principio, el derecho carece de jerarquía constitucional y su protección debe perseguirse mediante las acciones colectivas, de grupo o de cumplimiento”*.¹

De igual forma, el Consejo de Estado² señaló:

“Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a prever desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio.

Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”³, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones)”.

2.2. Análisis del caso concreto

Se encuentra acreditado lo siguiente:

- En el Oficio SEM – DESP -0255 del 3 de agosto de 2023, a través del cual la Secretaría de Educación de Manizales da respuesta a la petición del accionante, se indica que:

“Se realiza visita técnica de inspección ocular en sitio, con funcionarios del equipo técnico del área de planeación de la SEM, se genera recorrido en compañía del señor Ricardo Alberto Ocampo, coordinador de la Institución educativa, a través de cada uno

¹ Sentencia T-235/11. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de marzo de 2015. Rad. 15001-23-31-000-2011-00031-01. C.P. Guillermo Vargas Ayala

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

de los espacios indicados por el señor Juan Carlos Rodríguez Moreno, donde se establecieron las necesidades de la Institución, en su respuesta a su petición.

Actualmente el equipo técnico del área de planeación de la SEM se encuentra actualizando el diagnóstico de las Instituciones educativas, lo que permite verificar las necesidades actuales de las plantas físicas.

Conforme a lo anterior y dando respuesta a su petición es oportuno resaltar que dentro del diagnóstico se encuentra incluida la Institución educativa la Linda en el marco de necesidades de infraestructura.”⁴

-. En el Concepto Técnico emitido por la Secretaría de Educación de Manizales dirigido al despacho de primera instancia, radicado el 8 de septiembre de 2023, respecto a las instalaciones, se indicó:

”PRIMERA: Adoptar todas las medidas técnicas, presupuestales, administrativas con el fin de cesar la vulneración de los derechos e intereses en general de la Institución Educativa La Linda.

Respuesta: Por parte de la Secretaria de Educación del Municipio de Manizales se realizaron visitas técnicas, con personal especializado arquitecto e ingeniero, los cuales evaluaron las condiciones del estado actual de la infraestructura educativa La Linda sede Antigua, y se levantaron informes técnicos y registro fotográfico de las visitas en comento las cuales han servido para la actualización del diagnóstico de infraestructura el cual se encuentra en desarrollo, y que permite determinar la condición de las Instituciones Educativas y sus sedes para asimismo priorizar recursos de intervención, donde se determinó el nivel de estado “medio”, y será tenida en cuenta para mejoramientos locativos de acuerdo a la prioridad de necesidades.

(...)

SEGUNDO: Ordenar a quien corresponda, ejecutar labores de instalación de cielo raso en PVC en el techo interior de la Institución Educativa La Linda o de ser deprecada la anterior pretensión, se realicen obras de modificación del techo de dicha Institución Educativa, en base al material que se determine sea más viable.

Respuesta: Si bien existen necesidades de mantenimientos locativos, como cielo raso, los mismos no impiden la prestación del servicio educativo, por lo cual se determina que la IE es habitable y apta para ser ocupada.

TERCERO: Se desarrollen actividades que erradiquen cualquier humedad que se encuentren deteriorando las paredes de la Institución Educativa La Linda.

Respuesta: Si bien existen necesidades de mantenimientos locativos, como humedades, las mismas no impiden la prestación del servicio educativo, no afectan el normal

⁴ Consecutivo “010ED02DEMANDAPOPULARPDF”, pág. 8

funcionamiento de la misma ni la salud de sus habitantes, por lo cual se determina que la IE es habitable y apta para ser ocupada.

CUARTO: Se realicen obras de mantenimiento de la pintura que se encuentra en las paredes de la Institución Educativa La Linda.

Respuesta: Si bien existen necesidades de mantenimientos locativos, como pintura, las mismas no impiden la prestación del servicio educativo, no afectan el normal funcionamiento de la misma ni la salud de sus habitantes, por lo cual se determina que la IE es habitable y apta para ser ocupada.

QUINTO: Se realicen obras de mantenimiento y reparación de las redes eléctricas internas de la Institución Educativa La Linda.

Respuesta: Se reitera que la IE la Linda fue previamente visitada y cuenta con diagnóstico de infraestructura, además de visita técnica de inspección ocular realizada por el Ingeniero Civil contratista German Trujillo, el día 07 de septiembre de 2023 la cual se anexa, donde se evidencia que, si bien existen necesidades de mantenimientos locativos, no se presentan perturbaciones a la salud, por lo cual se determina que es habitable y apta para ser ocupada por la comunidad educativa.

SEXTO: Se ejecuten labores tendientes a la mutación de las redes externas de la Institución La Linda.

Respuesta: En caso de priorizar recursos para la IE sede Principal en futuras vigencias de acuerdo a la prioridad de necesidades, las mismas estarán sujetas al predio que sea de propiedad del Municipio.

SÉPTIMO: Se realicen obras de mantenimiento y relación de las baterías sanitarias de la Institución Educativa La Linda

Respuesta: Si bien existen necesidades de mantenimientos locativos, como baterías sanitarias, las cuales se han ido desgastando con el tiempo, las mismas no impiden la prestación del servicio educativo, no afectan el normal funcionamiento de la misma ni la salud de sus habitantes, por lo cual se determina que la IE es habitable y apta para ser ocupada. (...).⁵

- La rectora de la Institución Educativa La Linda, mediante oficio del 12 de febrero de 2024⁶, atendió prueba de oficio decretada por el juzgado de primera instancia, relacionada con la existencia del fondo de servicios educativos, el monto de los recursos asignados durante la vigencia del 2023 y la certificación de inversiones realizadas con cargo a dicho fondo.

⁵ Consecutivo "015ED07CONTESTACIONDEMANDAMUNICIPIOPDF", Pág. 11 a 13"

⁶ Consecutivo "007CERTIFICADOSINSTITUC20240222134202PDF"

De acuerdo a lo anterior, es evidente que, la Institución Educativa La Linda presenta necesidades de mantenimiento y adecuación, de ello dan cuenta el Concepto Técnico emitido por la Secretaría de Educación de Manizales dirigido al despacho de primera instancia, radicado el 8 de septiembre de 2023, en el cual señala que *“Si bien existen necesidades de mantenimientos locativos, como cielo raso, los mismos no impiden la prestación del servicio educativo, por lo cual se determina que la IE es habitable y apta para ser ocupada”*, similar respuesta ofreció frente condición de humedad de las paredes, el mal estado de la pintura de la institución y la falta de mantenimiento y reparación de las redes eléctricas de la institución.

En cuanto las *“labores tendientes a la mutación de las redes externas”* indicó el citado informe que: *“En caso de priorizar recursos para la IE sede Principal en futuras vigencias de acuerdo a la prioridad de necesidades, las mismas estarán sujetas al predio que sea de propiedad del Municipio”* y, frente a las baterías sanitarias, afirmó que *“se han ido desgastando con el tiempo, las mismas no impiden la prestación del servicio educativo, no afectan el normal funcionamiento de la misma ni la salud de sus habitantes”*.

Además, en la diligencia de inspección judicial del 19 de enero de 2024 realizada por el Juzgado Noveno Administrativo de Manizales⁷⁷, se constató la problemática que presenta, destacándose lo siguiente:

“(…)

La sede antigua se encuentra cercada con maya de alambre y en la parte superior con púa. Se puede observar como el pasto y la maleza colman la cerca de la entrada a la Institución Educativa.



⁷⁷ AD “15”

Desde la entrada a la Institución Educativa, se evidencia la falta de mantenimiento de pintura y poda del césped, deterioro de los techos y estado de humedad en algunas de sus paredes exteriores.



(...)

En la parte externa de los baños se logra evidenciar una humedad. Según lo comentado por los arquitectos de la secretaría de educación, al parecer aquella es originada por el agua lluvia y porque el área tiene la pendiente invertida.



Al realizar la inspección de la zona en cuestión, encontramos una montaña de pupitres para chatarrizar y de otros elementos que no se han podido dar de baja del inventario. Según indica el docente, se ha pretendido que en esta zona se habilite el espacio para aprovecharlo, pero no ha sido posible.



En este punto se realiza el ingreso a los salones de clase, donde se evidencia el mal estado de los cielorrasos, incluso con hongos, la deficiente iluminación, y conexiones de energía expuestas.



En el recorrido se pueden evidenciar los tomas eléctricos expuestos y sin tapa, así como en el aula de sistemas la falta de organización, teniendo en cuenta que está adecuada con puestos para computadores de mesa, cuando lo que se utiliza son computadores portátiles. Adicionalmente, el profesor de sistemas presente en el aula indicó que, desde el año 2023 no hay internet y que, cuando está contratado no tiene señal todo el tiempo, a pesar que los técnicos hacen mantenimiento constantemente. Advirtió, además que, no todos los tomas eléctricos funcionan.”



(...).⁸

De acuerdo a lo anterior, se encuentra acreditado que la Institución Educativa La Linda presenta unas condiciones de deterioro, que afectan los derechos “*al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente*”, como son: i) el cielorraso se encuentra deteriorado; ii) las paredes presentan humedad iii) la pintura de las fachadas se encuentra en mal estado; iv) el césped de la entrada carece de mantenimiento; v) es claro el mal estado de las redes eléctricas y vi) las baterías sanitarias presentan deterioro.

Por lo tanto, se requiere la realización de las acciones necesarias para su corrección, como son: -i) adelantar las obras de mantenimiento al césped, a las canales y bajantes y la adecuada disposición de elementos en desuso; - ii) adelantar los estudios necesarios y realizar las obras mantenimiento respecto de techos, cielorrasos, mejoramiento de iluminación en salones de clase y dependencias administrativas, reparación de conexiones eléctricas, eliminación de humedades y, restauración y mejoramiento del parque infantil que sirve al grado de transición en la Institución Educativa

Sobre las condiciones de una infraestructura física adecuada en relación con el derecho a la educación, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar: “*Lejos de considerarse un elemento secundario o accesorio de los bienes constitucionales protegidos con este derecho, la revisión judicial de los casos ha impuesto un análisis sobre cómo el funcionamiento del sistema pedagógico y sus instalaciones promueven la protección del derecho a la educación.*”⁹

En la sentencia T-279 de 2018 señaló:

“En definitiva, la falta de aseo prolongada en una institución educativa puede generar ambientes escolares insalubres y grave deterioro de la infraestructura, situaciones que pueden amenazar o vulnerar el derecho a la educación de sujetos de especial protección constitucional, como los niños y niñas.”

⁸ Consecutivo “026ED18ACTAINSPECCIONJUDICIALPDF”

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-084 de 2021

Lo anterior por cuanto un entorno hostil e insalubre desincentiva el aprendizaje de los menores de edad; pone en riesgo la salud y la vida de la comunidad educativa; limita el libre desarrollo de la personalidad; y corre el riesgo de promover en el estudiantado una cultura que no se compadece con el cuidado que merecen el medio ambiente y los bienes públicos, lo cual va en contravía del inciso segundo del artículo 67 Superior¹⁰. Los niños y niñas aprenden del ejemplo, de aquello que ven y experimentan al interactuar con su entorno, razón por la cual los ambientes escolares son sin duda, un referente de comportamiento para ellos". (Se resalta)

Asimismo, ha destacado que para la consecución de los objetivos que conlleva la educación y que se encuentran previstos en la Constitución Política¹¹, la calidad de la infraestructura educativa juega un papel decisivo, así:

"(...) la infraestructura educativa, entendida como el espacio físico donde los menores de edad desarrollan su proceso de enseñanza-aprendizaje, juega un papel decisivo. Esto debido a que impacta en el bienestar de los educandos, facilita los resultados académicos y dota a los estudiantes de mejores oportunidades para asegurar una educación de calidad más allá de los límites económicos, sociales y geográficos de sus familias y de su entorno.

Por ello, la literatura especializada ha brindado nociones más amplias que infraestructura física, denominadas como ambientes de aprendizaje o espacios físicos de aprendizaje, para dar cuenta que la infraestructura no es un elemento adicional del proceso de enseñanza, sino un presupuesto básico para la educación. Así, para responder a la pregunta de qué se enseña, debe conocerse previamente cuáles son los recursos con los que se cuenta para la enseñanza, o los límites o las dificultades que presenta el estudiante en su espacio escolar."¹²

De acuerdo con lo expuesto, no es de recibo el argumento traído a colación por el municipio de Manizales, en cuanto señala que, las intervenciones ordenadas hacen parte del "resorte habitual, esperado" del personal de servicio de aseo, cafetería y mantenimiento institucional, toda vez que, el deber de mantenimiento que recae sobre los entes territoriales debe ser comprendido de una manera integral, aspectos que además, son Constitucionalmente relevantes, tal y como se concluyó en la sentencia de primera instancia.

¹⁰ "(...) 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 (...)"

¹¹ La Constitución de 1991 establece que la educación incide en el aprendizaje de principios y valores que aseguran una participación activa de la ciudadanía (Art. 41 C.P.). Es un medio de progreso para los jóvenes (Art. 45 C.P.) y un instrumento de formación en libertad para los menores de edad (Art. 44 C.P.). Asegura el acceso de todos los individuos al conocimiento, la ciencia, el respeto por los derechos humanos y la promoción de los valores de la cultura y la democracia (Art. 67 C.P.), incluyendo la erradicación del analfabetismo (Art. 68 C.P.). Por tal motivo, la educación constituye uno de los principales factores que promueve el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana (Art. 366 C.P.).

¹² Corte Constitucional, sentencia T-084 de 2021

Finalmente, respecto al argumento del municipio según el cual, el juez no valoró el informe técnico del 8 de septiembre de 2023, la Sala evidencia que, precisamente dicho el Concepto Técnico emitido por la Secretaría de Educación de Manizales dirigido al despacho de primera instancia, señala que las instalaciones presentan necesidades de mantenimiento y reparación. Lo cual fue corroborado en la inspección judicial realizada por el despacho de primera instancia, en la que participó el arquitecto Kevin Andrés Quintero Campuzano, quien brindó acompañamiento técnico.

2.3. Conclusión

De acuerdo con lo anterior se concluye que, el municipio de Manizales vulnera los derechos colectivos al *acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente*”, toda vez que se acreditó el precario estado en el que se encuentra la Institución Educativa La Linda, lo cual hace que requiera obras de mantenimiento, conservación y reparación, necesarias para el adecuado servicio educativo que allí se presta.

3. Segundo problema jurídico *¿Es razonable el plazo otorgado al Municipio de Manizales para dar cumplimiento a la orden proferida por la juez de primera instancia?*

Para resolverlo, se analizarán: i) Marco jurídico sobre el plazo para el cumplimiento de la orden judicial; y el ii) caso concreto.

3.1. Marco jurídico - plazo para el cumplimiento de la orden judicial

En reiterada jurisprudencia, el Consejo de Estado ha indicado que la ejecución de obras públicas para la satisfacción de necesidades locales está supeditada al agotamiento de los pasos previos de formulación e inscripción de proyectos en los Bancos de Proyectos de Inversión, inclusión en los Planes de desarrollo departamentales y municipales y en el presupuesto; sin embargo este punto no es razón suficiente para negar la protección de los derechos colectivos cuando está probado el supuesto fáctico que sirvió de fundamento a la acción popular.

En este caso, el juez debe ordenar a las autoridades adelantar las gestiones técnicas, de planeación, contractuales y presupuestales encaminadas a que los respectivos proyectos se incluyan -si es que no lo están- en el Plan de Desarrollo, cuenten con disponibilidad presupuestal y, luego de cumplirse las exigencias legales, puedan ejecutarse¹³.

3.2. Análisis sustancial del caso concreto

El fallo de primera instancia ordenó al municipio la ejecución de unas actividades,

13 Consejo de Estado, Salda de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 10 de abril de 2008, Radicación: 15001-23-31-000-2001-01961-01(AP), Consejero Ponente: Camilo Arciniegas Andrade.

para lo cual señaló el plazo de **seis meses** después de la ejecutoria de la sentencia para realizar los estudios técnicos, administrativos y presupuestales de viabilidad que sean necesarios para adelantar las obras de mantenimiento, construcción, reposición y similares, respecto de techos, cielorrasos, mejoramiento de iluminación en salones de clase y dependencias administrativas, reparación de conexiones eléctricas, eliminación de humedades y, restauración y mejoramiento del parque infantil que sirve al grado de transición y cumplido el término anterior, **doce meses** para adelantar las obras de mantenimiento, construcción, reposición y similares.

El municipio de Manizales en el recurso de apelación señaló que los plazos señalados en el fallo de primera instancia, conllevan un riesgo de posible desacato, puesto que estaría supeditando a un trámite de contratación estatal que es ajeno a la voluntad del ente territorial, por lo cual solicitó que se dejen los plazos de cumplimiento "*abiertos*".

La Sala considera que los plazos contenidos en la sentencia de primera instancia son razonables, toda vez que la administración municipal, cuenta con suficiente tiempo para adelantar las gestiones de carácter contractual, administrativo, financiero y presupuestal para la apropiación de los recursos necesarios a efectos de realizar los estudios técnicos y las obras que se requieran para el mantenimiento y reparación de la infraestructura de la Institución La Linda.

Además, emitir una orden judicial sin establecer un límite temporal, afectaría la exigibilidad que debe contener la sentencia. Por lo tanto, no son de recibo los argumentos de la entidad apelante.

3.3. Conclusión

Es razonable el plazo otorgado al Municipio de Manizales para dar cumplimiento a la orden proferida por la juez de primera instancia; por lo tanto no prosperan los argumentos expuestos por la entidad apelante y en consecuencia se confirmará la sentencia.

4. Costas de Segunda Instancia

De conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en armonía con lo previsto en el artículo 365 del C.G.P., no se impondrá costas en esta instancia, toda vez que no se hayan probadas las mismas.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: **Confirmar** la sentencia del **16 de mayo de 2024** proferida por el Juzgado Noveno Administrativo de Manizales, dentro de la acción popular promovida por Juan Carlos Rodríguez Moreno contra el municipio de Manizales.

SEGUNDO: **Sin Costas** en esta instancia.

TERCERO: **Ejecutoriada** esta providencia, devolver el expediente al Juzgado de origen y hacer las anotaciones pertinentes en el portal web "Samai".

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 46 de 2024.

NOTIFICAR

Firmado electrónicamente
DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado Ponente

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN
Magistrado Encargado

Firmado electrónicamente
AUGUSTO RAMON CHÁVEZ MARÍN
Magistrado