

Bucaramanga, Diciembre 18 de 2017

Señores

JUZGADO ADMINISTRATIVO ORAL DE BUCARAMANGA (REPARTO)

Ciudad.

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN DE NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: RICARDO PINTO MARTÍNEZ
DEMANDADOS: CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA,
representado por su Presidente H.C. JAIME ANDRÉS
BELTRÁN MARTÍNEZ
MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, representado por el
Señor Alcalde RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ

Yo RICARDO PINTO MARTÍNEZ, ciudadano colombiano mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía N° 5.725.733 de Rionegro (Santander), integrante de la Mesa Técnica Corazón Verde de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga, con domicilio en la Carrera 24 # 36-21 Apartamento 201 en plano urbano de Bucaramanga, en ejercicio de la ACCION DE NULIDAD establecida en el Artículo 137° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA – Ley 1437 de 2011), respetuosamente solicito que se declare la nulidad del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo Municipal 008 de mayo 31 de 2010 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga y del Serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto Municipal 0189 de 2010 que lo desarrolla.

I. PRETENSIONES

Respetuosamente solicito al Honorable Juez Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga:

PRIMERA. DECLARAR la nulidad del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo 008 de mayo 31 de 2010 expedido por el Concejo de Bucaramanga por: i) Violar lo dispuesto en el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994 al no ser competente el Concejo de Bucaramanga para modificar una norma superior; ii) Infringir el Artículo 121° de la Constitución al ejercer el Concejo de Bucaramanga atribuciones distintas a las que le confieren la constitución y la ley; iii) Desconocer el Acta de entrega de la Nación al Departamento y la cumplir la condición resolutoria contenida en ella; iv) Desconocer la Resolución de la Gobernación de Santander 18941 de 2006 y cumplir la condición resolutoria del Artículo 2° de dicha Resolución; y v) Desconocer el Artículo 366° de la

Constitución Política de Colombia y presentar irregularidades en la declaratoria de utilidad pública e interés social de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga.

SEGUNDA. DECLARAR la nulidad del serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto Municipal 0189 de julio 6 de 2010 expedido por la Alcaldesa (E) del Municipio por: i) Violar lo dispuesto en el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994 al no ser competente el Alcalde de Bucaramanga para modificar una norma superior; ii) Infringir el Artículo 121° de la Constitución al ejercer atribuciones distintas a las que le confieren la constitución y la ley; ; iii) Desconocer el Acta de entrega de la Nación al Departamento y la cumplir la condición resolutoria contenida en ella; iv) Desconocer la Resolución de la Gobernación de Santander 18941 de 2006 y cumplir la condición resolutoria del Artículo 2° de dicha Resolución; v) Desconocer el Artículo 366° de la Constitución Política de Colombia y presentar irregularidades en la declaratoria de utilidad pública e interés social de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga; y, vi) Infringir el Artículo 3° del Acuerdo 008 de 2010 expedido por el Consejo de Bucaramanga.

A continuación se transcriben los apartes de las normas cuya declaratoria de nulidad se demanda:

1) Acuerdo 008 de mayo 31 de 2010

"CONCEJO DE BUCARAMANGA

ACUERDO 008 DE MAYO 31 DE 2010

POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA AL SEÑOR ALCALDE DE BUCARAMANGA PARA QUE DECLARE POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL LA ADQUISICIÓN DE LOS PREDIOS NECESARIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INTERCAMBIADORES VIALES UBICADOS EN LA CALLE 93 TRANSVERSAL ORIENTAL, AVENIDA QUEBRADASECA CON CARRERA 15 Y AVENIDA QUEBRADASECA CON CARRERA 27, ASÍ COMO TAMBIÉN LA EXISTENCIA DE ESPECIALES CONDICIONES DE URGENCIA QUE AUTORIZAN LA EXPORPIACIÓN.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

En uso de las facultades constitucionales y legales, y en especial las consagradas en el artículo 313 (3) de la Constitución Política y las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, y

(...)

ACUERDAN: (sic)

ARTÍCULO PRIMERO. Facúltese al Señor alcalde del Municipio de Bucaramanga para que declare por motivos de utilidad pública o interés social, la adquisición de los predios requeridos para la construcción de los Tres (3) Intercambiadores viales, que se relacionan a continuación:

(...)

2) **INTERCAMBIADOR VIAL AVENIDA QUEBRADASECA CON CARRERA 27.**

N°	No Predial	Dirección	Nombre	Propietario	Matrícula
14	010200010001000	CII 30 # 27-108	Escuela Normal Superior, Principal	Municipio de Bucaramanga	300-87441

(...)"

El Acuerdo Municipal 008 de mayo 31 de 2010 fue publicado en la Gaceta del Concejo de Bucaramanga Año XVI Edición 007 de junio 1 de 2010; también está publicado en la página web del Concejo <http://concejodebucaramanga.gov.co>.

2) **Decreto Municipal 0189 de julio 6 de 2010**

"DECRETO 0189 DE 2010

POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL LOS PREDIOS REQUERIDOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL INTERCAMBIADOR VIAL DE LA AVENIDA QUEBRADASECA CON CARRERA 27

(...)

ARTÍCULO PRIMERO. Declárese de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo establecido en el Artículo 58 de la Ley 388 de 1997, la adquisición de los predios requeridos para la construcción del INTERCAMBIADOR VIAL DE LA AVENIDA QUEBRADASECA CON CARRERA 27, que se relacionan en el siguiente cuadro:

N°	No Predial	Dirección	Nombre	Propietario	Matrícula
14	010200010001000	CII 30 # 27-108	Escuela Normal Superior, Principal	Municipio de Bucaramanga	300-87441

El Decreto 0189 está publicado en la página web de la Alcaldía de Bucaramanga

II. LEGITIMIDAD, MEDIO DE CONTROL Y OPORTUNIDAD

La presente demanda de nulidad simple se instaura en desarrollo del Artículo 137° numeral 1 de la Ley 1437, dado que este medio de control es de naturaleza pública, es decir, todo ciudadano está facultado para solicitar la nulidad de un acto administrativo.

La pretensión de la presente demanda es **exclusivamente de control de legalidad en abstracto** del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo 008 de 2010 y del Serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto Municipal 0189 de julio 6 de 2010 expedido por la Alcaldía de Bucaramanga,

decreto que desarrolla el Acuerdo 008 de 2010. **No se invoca en la demanda el restablecimiento de ningún derecho subjetivo**, pues la pretensión es la defensa de la legalidad y del orden jurídico (Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-426 de 2002 y Sentencia C-259 de 2015; Ley 1437 Artículo 137.1).

Por ser la Escuela Normal Superior de Bucaramanga un bien fiscal imprescriptible e inalienable no existe caducidad para la demanda (cfr. Ley 1437 Artículo 164° numeral 1 literal b; Ley 446 de 1998 Artículo 44° Parágrafo 1).

III. COMPETENCIA

Los Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Bucaramanga son competentes para conocer en primera instancia del presente medio de control, por tratarse de actos administrativos expedidos por autoridades del Municipal de Bucaramanga: Concejo de Bucaramanga y Alcalde de Bucaramanga, según lo establecido en el Artículo 155° numeral 1° del CPACA.

IV. PROCEDENCIA

Los actos administrativos acusados de nulidad fueron expedidos contrariando las siguientes normas constitucionales y legales sobre la exclusividad de los bienes fiscales patrimoniales dedicados a la prestación del servicio educativo, sobre uso y cambio del suelo y sobre el trámite predial para la construcción de obras públicas:

1) Constitución Política de Colombia

Artículos 63°, 84°, 121°, 150°, 209°, 366°.

2) Leyes

- Ley 115 de 1994 Artículos 146° y 212°.
- Ley 715 de 2001 Artículo 9° Parágrafo 1.
- Código Civil Artículos 4°, 6°, 20°, 1494°, 1541°, 1544°, 1602°, 1618°.
- Ley 4ª de 1913 Artículos 143° y 144°.

3) Resolución Departamental

- Resolución del Departamento de Santander N° 18941 de diciembre 27 de 2006.

4) Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Bucaramanga

V. ANTECEDENTES Y HECHOS

1. ANTECEDENTES

PRIMERO. La actual Escuela Normal Superior de Bucaramanga fue fundada mediante Decreto de diciembre 28 de 1874 del Estado Soberano de Santander como Escuela Normal Nacional de Institutoras de Bucaramanga.

Con la reforma educativa de la Ley 39 de 1903 la Escuela Normal fue departamentalizada.

El 18 de noviembre de 1939 fue nacionalizada mediante contrato suscrito por el Ministro de Educación Alfonso Araujo y el Gobernador del Departamento de Santander Hernán Gómez Gómez.

El contrato de nacionalización estipuló:

"... se declara celebrado el contrato contenido en las cláusulas que a continuación se expresan:

Primera – El Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las actuales condiciones de la Escuela Normal para Señoritas de Bucaramanga y el Informe de la Dirección Nacional de Enseñanza Normalística, deduce que se justifica la nacionalización del mencionado instituto, para lo cual se halla autorizado por la Ley 91 de 1938, y procede a hacerlo por medio del presente instrumento mediante las siguientes estipulaciones:

a) El Gobierno Nacional asumirá desde el 1° de enero de 1940 la dirección y organización futuras de la Escuela Normal para señoritas de Bucaramanga, a cargo hoy del Departamento, por mínimo de 20 años, contados a partir de la fecha indicada.

(...)

Segunda – El Departamento se obliga:

(...)

c) A contribuir con la suma de \$ 40.000 al costo de construcción del edificio para la Escuela, según lo dispuesto en la Ordenanza número 88 de 1937. Para este efecto el Departamento se compromete a incorporar esa suma en el presupuesto departamental de 1940;

d) A facilitarle al Gobierno un lote de terreno por lo menos de dos hectáreas en la ciudad de Bucaramanga para construir sobre él dicho edificio.

(...)

Cuarta – El Gobierno Nacional se compromete a iniciar la construcción en el curso de 1940 de un edificio de condiciones pedagógicas modernas, y para un cupo aproximado de, por lo menos 200 alumnas internas, en donde en lo futuro ha de funcionar la Escuela Normal para Señoritas de Bucaramanga, previo el cumplimiento por el Departamento de lo dispuesto en los ordinales c) y d) de la cláusula anterior” (negritas y subraya fuera de texto).

El Contrato de Nacionalización fue publicado en el Diario Oficial N°24.416 de julio 18 de 1940.

SEGUNDO. El edificio y el campus académico que actualmente ocupa la Escuela Normal Superior de Bucaramanga fue inaugurado el 13 de noviembre de 1945 y desde el año 1946 hasta el día de hoy ha sido ocupado por la Escuela Normal Superior de Bucaramanga, en ese entonces Escuela Normal de Señoritas de Bucaramanga.

La Escritura Pública N° 2664 de 27 de noviembre de 1946, otorgada en la Notaria Primera de Bucaramanga, es el documento legal que mejor describe el proceso y la forma como fue adquirido el predio para la construcción de la Escuela Normal de Señoritas de Bucaramanga. En dicha escritura se dice:

- i) Que la compra del predio se hizo de acuerdo a lo establecido en el **Contrato de Nacionalización** de la Escuela Normal de Señoritas (Cláusula 1ª).
- ii) Que inicialmente se compró un lote de 12.000 m², según se refiere en la Escritura N° 400 de 28 de mayo de 1942 (Cláusula 2ª).
- iii) Que el lote comprado resultó insuficiente para la obra (Cláusula 3ª).
- iv) Que se compró un nuevo lote **dentro del cual se incrustó el anterior** (Cláusula 4ª).
- v) Que la compra fue autorizada por la Asamblea Departamental mediante la Ordenanza 1 de 1945 **en cumplimiento de leyes especiales** (Cláusula 8ª).
- vi) Que el predio **está localizado en el plano urbano de Bucaramanga** y colinda por el Norte con la Quebrada Seca desde la carrera 27 hasta la carrera 30; por el Oriente con la Carrera 30 desde la quebrada seca hasta la calle 30; por el Sur con la Calle 30 desde la carrera 30 hasta la carrera 27; y por el Occidente con la Carrera 27 desde la calle 30 hasta la quebrada seca (Cláusula 9ª).
- vii) Que **el lote está libre de pleitos, embargos judiciales, arrendamientos por escrituras públicas, gravámenes, servidumbre y condiciones resolutorias de dominio** (Cláusula 12ª).
- viii) Que a partir de la fecha se hace entrega material y real del predio al Departamento y lo ponen en posesión de él (Cláusula 12ª).
- ix) Que el vendedor responderá del saneamiento por evicción del mismo en todo o en parte y de acuerdo con la ley (Cláusula 12ª).
- x) Que el Señor Gobernador acepta la venta que se le hizo al Departamento (Cláusula 14ª).

TERCERO. El 12 de agosto de 1993 el Congreso de la República expidió la Ley 60 (derogada) para dictar normas orgánicas sobre la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, descentralizando ciertas competencias que hasta ese momento estaban centralizadas en la Nación.

La Ley 60:

- 1) estableció una cesión gratuita de la Nación a las entidades territoriales de unos bienes inmuebles;
- 2) dispuso unos derechos y unas obligaciones;
- 3) ordenó suscribir unas actas; y
- 4) fijó que en dichas actas se definieran los compromisos y obligaciones tanto de la Nación como de los entes territoriales.

Con la Ley 60 se hizo claro que la cesión de bienes de la Nación a los entes territoriales tenía una finalidad específica: facilitar el proceso de descentralización del servicio educativo.

CUARTO. El día 8 de febrero de 1994 el Congreso de la República expidió la Ley 115 o Ley General de Educación.

Esta Ley estableció dos normas muy importantes sobre quién debe señalar las normatividad general sobre educación y sobre la naturaleza jurídica de los bienes educativos cedidos por la Nación a los entes territoriales en el proceso de descentralización educativa.

En el Artículo 146 se establece la **competencia** del Congreso en materia educativa:

"ARTÍCULO 146. COMPETENCIA DEL CONGRESO. Corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular la educación como un servicio público con función social, conforme a los artículos 150, numerales 19 y 23, y 365 de la Constitución Política" (negrilla fuera de texto)..

En el Artículo 212° se establecieron las condiciones de la cesión de las instituciones educativas por parte de la Nación a las entidades territoriales y, por extensión, la naturaleza jurídica de dichos bienes.

"Artículo 212°. PARÁGRAFO. Estos bienes y aquellos a que se refieren los artículos 5 y 15 de la Ley 60 de 1993, deberán dedicarse con exclusividad a la prestación del servicio educativo estatal, de tal manera que no pueden ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, so pena de regresar los mismos al patrimonio de la Nación" (negrilla fuera de texto).

QUINTO. El 17 de octubre de 1997 el Ministro de Educación JAIME NIÑO DIEZ y el Gobernador del Departamento de Santander firmaron el *Acta de formalización de la entrega y recibo de los bienes inmuebles destinados a la prestación del servicio público educativo estatal, propiedad de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, cedidos al departamento de Santander.*

Entre los bienes cedidos por la Nación al Departamento de Santander está la **Escuela Normal Nacional de Señoritas de Bucaramanga**, predio identificado con la Matrícula Inmobiliaria 300-87441.

El Acta estipula:

“Los bienes inmuebles cedidos mediante la presente acta deberán dedicarse con exclusividad a la prestación del Servicio Público Educativo y no podrán ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, caso contrario los mismos regresarán a la Nación, tal y como lo dispuso el artículo 212 de la Ley 115 de 1994” (negrilla y subrayas fuera de texto).

SEXTO. El 21 de diciembre de 2011 se promulgó la Ley 715 que dispone normas en materia de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales para organizar la prestación de los servicios de educación y salud. La Ley 715 estableció:

“Artículo 9. Instituciones Educativas. Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o 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 de aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional.

PARÁGRAFO 1°. Por motivos de utilidad pública o interés social, las instituciones educativas departamentales que funcionen en los distritos o municipios certificados serán administradas por los distritos y municipios certificados. Por iguales motivos se podrán expropiar bienes inmuebles educativos, de conformidad con la Constitución y la ley. Durante el traspaso de la administración deberá garantizarse la continuidad en la prestación del servicio educativo. Para el perfeccionamiento de lo anterior se suscribirá un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales” (negrillas y subrayas fuera de texto).

Esta ley:

- i) ordena una nueva organización de las instituciones educativas;
- ii) declaró de utilidad pública e interés social las instituciones transferidas a los distritos y municipios; y
- iii) dispuso la celebración de actos administrativos en la cesión de los predios por parte de los departamentos a los municipios.

SÉPTIMO. En el año 2006 el Departamento de Santander mediante la Resolución 18941, entregó al Municipio de Bucaramanga las instituciones educativas oficiales.

Entre las instituciones cedidas se cuenta la Escuela Normal Superior de Bucaramanga.

Esta Resolución estipula:

“ARTÍCULO SEGUNDO. DETERMINACIÓN DEL OBJETO. Los bienes inmuebles objeto de esta transferencia se dedicarán única y exclusivamente a la prestación del servicio público educativo y no podrán ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, caso contrario regresarán de nuevo al Departamento” (subraya y negrilla fuera de texto).

2. HECHOS

PRIMERO. El Municipio de Bucaramanga en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “BUCARAMANGA EMPRESA DE TODO” trazó como objetivo la modernización de la ciudad, para lo cual era necesario fortalecer la infraestructura vial bastante rezagada. Para favorecer la movilidad se proyectó la construcción de tres intercambiadores viales: i) en la intersección de la Carrera 15 con Avenida Quebradaseca; ii) en la intersección de la Carrera 27 con Avenida Quebradaseca; y iii) en la intersección de la Transversal Oriental con la Flora.

El Concejo de Bucaramanga mediante el Acuerdo 008 de mayo 31 de 2010 facultó al Señor Alcalde de Bucaramanga para declarar como bienes de utilidad pública e interés social unos terrenos de la ciudad, entre ellos el predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga. Este Acuerdo fue desarrollado por los Decretos Municipales 0189 y 0190 del mismo año.

SEGUNDO. La Comunidad Educativa de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga se percató de la irregularidad en la declaratoria de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga como de “utilidad pública e interés social” y comenzó una serie de acercamientos con la Administración Municipal a la que le advirtió de las condiciones de cesión de la institución en el proceso de descentralización del sector educativo.

Debido a que no encontró eco en los funcionarios de la Administración Municipal conformó una MESA TÉCNICA, a la que denominó MESA TÉCNICA CORAZÓN VERDE, integrada por padres de familia, estudiantes, egresados, docentes y sociedad civil, para procurar diálogos y consensos con la Administración Municipal de Bucaramanga en lo que respecta a la afectación del predio de la institución por la construcción de las obras ornamentales y arquitectónicas del Intercambiador Vial Mesón de los Búcaros.

La Mesa Técnica Corazón Verde cumple los siguientes objetivos:

- 1) Hacer valer la **condición resolutoria** de las Actas de Cesión y la **salvaguarda** que existe sobre el predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga y que está establecida en el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994.
- 2) Defender el patrimonio arquitectónico y ecológico de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga ante la amenaza de la afectación del predio **por la construcción de las obras arquitectónicas ornamentales de la plazoleta al interior de la glorieta**, más no por la construcción de los ejes viales del Intercambiador Vial Mesón de los Búcaros.
- 3) Proteger el derecho a la educación de 400 estudiantes, de los 4180 matriculados en la institución, cuyos salones están en proyecto de ser demolidos para dar paso a las obras arquitectónicas y ornamentales de la glorieta del intercambiador.
- 4) Empezar acciones de diálogo y acuerdos con la Administración Municipal de Bucaramanga – Alcaldía de Bucaramanga y Secretarías de Infraestructura y Educación.
- 5) Instaurar, como ciudadanos respetuosos del Estado Social de Derecho y del orden normativo nacional, las acciones judiciales pertinentes para que se cumpla la condición resolutoria y se respete la inenajenabilidad dispuesta en el Artículo 212° de la Ley 115; proteger los derechos de los estudiantes; y defender el patrimonio arquitectónico y ecológico de la Escuela.
- 6) Informar a la Ciudadanía y a la Comunidad Educativa sobre el estado de los diálogos y de las acciones jurídicas.

La Mesa Corazón Verde emprendió las siguientes acciones:

1. En el año 2013 se realizaron varias reuniones entre representantes de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga con la Administración Municipal y la Sociedad JHG Consultor S.A.S., contratista de la Alcaldía dentro del proceso **CONSULTORÍA PARA LA NEGOCIACIÓN PREDIAL DE LOS PROYECTOS**

DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y PROCESOS LEGALES COMPLEMENTARIOS. El rol de la Sociedad JHG CONSULTOR S.A.S. era verificar las afectaciones del predio y validar las fichas prediales.

El 21 de mayo de 2013 se realizó una reunión en la que los representantes de la Comunidad Educativa de la ENSB expresaron ante la firma JHG Consultor dudas sobre la legitimidad de los actos de declaratoria del predio de la ENSB como de utilidad pública e interés social, por existir una cláusula de exclusividad, impuesta por el Congreso de la República en el Artículo 212° Parágrafo de la Ley 115 para su uso y destinación exclusiva para el servicio educativo.

En el acta, escrita a mano, se lee:

“Varias intervenciones donde se converge acerca de la legalidad de la propiedad del predio”.

Con base en la discusión centrada en la condición resolutoria expresada en el Acta de Cesión de la Nación al Municipio y en la Resolución de Transferencia del Departamento al Municipio, en la parte final del acta quedó consignado:

“OBSERVACIONES Y COMPROMISOS. Mirar y revisar la titularidad del inmueble para (sic) cual se requiere colaboración para adquirir los documentos”.

La Sociedad JHG Consultor envió un oficio a la Señora Rectora de la Institución en el que le solicitaba permiso para ingresar al inmueble, y le informaba sobre el tema que se abordó en la reunión del día 21 de mayo de 2013.

“La Sociedad JHG CONSULTOR S.A.S., como consultor del contrato Número 070 de 2013, agradeciendo sus buenos oficios por la atención prestada a nuestro equipo de profesionales, técnico, jurídico y social hoy en la reunión de trabajo donde se tocaron temas referentes a la titularidad del inmueble donde funcionan las instalaciones de la Normal Superior sede Principal y las posibles afectaciones que se generen por la construcción vial del intercambiador de la quebradaseca con carrera 27, nos permitimos solicitar el ingreso al inmueble mañana miércoles 22 de mayo de 2013 desde las 8 a.m.” (negrilla fuera de texto).

El 6 de agosto fue radicado en la Escuela Normal un oficio, con fecha 31 de julio de 2013, en el que la Secretaría de Infraestructura y la firma contratista, JHG Consultores, presentan un informe **“general sobre la afectación de los predios donde funcionan la Escuela Normal Superior y la Sede C.**

Este informe contiene:

I. Información del área técnica.

II. Información del área jurídica.

En el literal a) se dice que:

- ✓ hubo un **estudio jurídico** que se inició con la recolección de los insumos catastrales, registrales y notariales.
- ✓ con este estudio de títulos **se pudo identificar la propiedad de los inmuebles** donde funciona la Escuela Normal, "estableciéndose que el plantel educativo funciona sobre dos (2) inmuebles de propiedad del Municipio de Bucaramanga, adquiridos como resultado de la TITULACIÓN POR SANEAMIENTO CONTABLE realizado por el DEPARTAMENTO DE SANTANDER".
- ✓ Se hizo la identificación de las matrículas inmobiliarias y las cédulas catastrales.
- ✓ el Instituto Geográfico Agustín Codazzi sugiere que los dos predios de la Escuela Normal, los identificados con matrículas inmobiliarias 300-87441 y 300-35934, sean englobados en uno sólo.

En el literal b) se habla de la situación catastral, registral y notarial de la Sede C, antigua Escuela Club de Leones.

Acto seguido se relacionan los siguientes documentos:

- ❖ "Folio de matrícula inmobiliaria No. 300-87441.
- ❖ Folio de matrícula inmobiliaria No. 300-35934.
- ❖ Certificado de cabida y linderos No. 582099.
- ❖ Resolución No. 18941 de fecha de Diciembre de 2006 proferido por la Gobernación de Santander.
- ❖ Acta del 17 de octubre de 1997, la entrega y recibo de la NORMAL NACIONAL DE SEÑORITAS 8inmueble identificado con el folio 300 – 87441 con un área de 12.000 m2) el cual deberá ser destinado a la prestación del servicio público de educación estatal.
- ❖ Escritura pública No. 2664 del 27 de noviembre de 1946 de la Notaría 1 del Circuito de Bucaramanga.
- ❖ Escritura Pública No. 390 del 18 de Marzo de 1943 de la Notaría 1 del Circuito de Bucaramanga.
- ❖ Escritura Pública No. 400 del 28 de Marzo de 1942 de la Notaría 1 del circuito de Bucaramanga.
- ❖ Escritura Pública No. 1335 del 11 de Octubre de 1940 de la Notaría 1 del circuito de Bucaramanga.
- ❖ Escritura Pública No. 1283 del 05 septiembre de 1908 de la Notaría 1 del Circuito de Bucaramanga.
- ❖ Escritura 166 del 28 de Enero de 2009 de la Notaría 6 del Circuito de Bucaramanga.

❖ Oficio No. 56822013EE8569-O1.

❖ PROPUESTA DE DISEÑOS ARQUITECTÓNICOS PARA OBRAS DE REPOSICIÓN.

Se adjuntan los diseños arquitectónicos propuestos para las obras de reposición de las aulas afectadas" (negrilla y subrayas fuera de texto).

Llama la atención que en el "informe jurídico" **no se hace ningún análisis de las condiciones resolutorias** contenidas en la Resolución 18941 de 2006 de la Gobernación de Santander y en el Acta de octubre de 1997 firmada entre el Ministerio de Educación y el Departamento de Santander.

2. El día 3 de febrero de 2014 en las instalaciones de la Alcaldía de Bucaramanga se llevó a cabo una reunión entre la Administración Municipal, representada por el Sr. CLEMENTE LEÓN OLAYA, Secretario de Infraestructura; los ingenieros de la Universidad Industrial de Santander, responsables del diseño del Intercambiador Vial del Mesón de los Búcaros; la Mesa Técnica Corazón Verde, con el acompañamiento del Personero Municipal, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo y Veedores Ciudadanos.

En esa reunión la Mesa Corazón Verde hizo las siguientes peticiones:

- 1) Aplicar y respetar la condición de inenajenación y de exclusividad para el uso de la educación pública del predio de la Escuela Normal identificado con las matrículas inmobiliaria N° 300-87441 y 300-35934, exclusividad sustentada en el Artículo 212° de la Ley 115, en el Acta de transferencia de la Nación al Departamento del 17 de octubre de 1997 y en la Resolución N° 18941 del 27 de diciembre de 2006 de transferencia del Departamento de Santander al Municipio de Bucaramanga.
- 2) No construir al interior de la glorieta del intercambiador vial el teatrino ni la zona de juegos ni mucho menos locales comerciales permanentes. Tampoco construir la plazoleta en el predio de la Escuela ni la pasarela peatonal. Todas estas son obras de ornato y de tipo comercial y no están estipuladas en los Acuerdo del Concejo Municipal 008 de 2010 y 011 de mayo 22 de 2012, ni en el Decreto de la Alcaldía 071 de 2013. **El Concejo Municipal sólo autorizó la construcción de obras viales.**
- 3) Tener en cuenta la propuesta alternativa de mejoramiento del Intercambiador Vial del Mesón de los Búcaros que presenta la Mesa Técnica Corazón Verde, en cuanto:
 - a) Disminuir el radio menor de la glorieta del intercambiador.
 - b) Dejar la glorieta totalmente libre y sólo recubierta de gramilla. Por razones de visibilidad y seguridad vial toda rotonda debe permitir una visibilidad de 360°. Además, porque las obras de ornato no están

autorizadas y, finalmente, porque se ahorran costos en la ejecución de la obra.

- c) Construir una pasarela peatonal sobre el separador vial de la carrera 27 o túneles peatonales, o se considere como alternativa construir el puente peatonal por el costado occidental de la carrera 27.
- 4) Aplicar el principio constitucional y legal de la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y de la comunidad en general a un ambiente sano y de gozar de condiciones que favorezcan la salud, seguridad e integridad en razón a que todas esas nuevas construcciones pueden conducir a que personas habitantes de la calle se apropien de ellas para dormir y hacer sus necesidades fisiológicas (como actualmente ocurre con el puente peatonal que une a la Escuela con la Biblioteca Gabriel Turbay).
- 5) Aplicar el debido proceso y el derecho a participar en las decisiones que nos afectan. Lo anterior porque no se han tenido en cuenta el Artículo 2° de la Constitución Política, ni la Ley 388 de 1997 que establece la Participación Democrática.
- 6) Solicitar el estudio de la Licencia Ambiental a la Autorización Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y la autorización o no de la tala de los 126 árboles que se encuentran plantados al interior de la Escuela Normal.

Ninguna de las peticiones fue aceptada por la Administración de Luis Francisco Bohóquez Pedraza.

3. En el mes de mayo de 2014 el Señor Ricardo Pinto Martínez, presidente del Consejo de Padres de Familia de la Escuela Normal e integrante de la Mesa Técnica Corazón Verde interpuso un ACCIÓN POPULAR de carácter preventivo para defender los derechos e intereses colectivos de la comunidad normalista.

La tercera pretensión de la demanda versa sobre el respeto a las actas de cesión.

TERCERO: ORDENAR al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA –ALCALDÍA DE BUCARAMANGA – SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA aplicar o respetar, para los predios con matrícula No 300-87441 y No 300-35934, sobre los cuales se encuentra edificada la Escuela Normal Superior de Bucaramanga, la cláusula de exclusividad consagrada en el acta de transferencia de la Nación al Departamento del 17 de octubre de 1997 y en la resolución No 18941 de diciembre de 2006 de transferencia del Departamento al Municipio de Bucaramanga” (negritas fuera de texto).

Al admitir la demanda el Juez Tercero Oral Administrativo de Bucaramanga y decretó medida cautelar.

1. **DECRETAR MEDIDA CAUTELAR** de conformidad al artículo 25 de la ley 472 de 1998 y 234 del CPACA "*Medidas cautelares de urgencia*", en el sentido de **ORDENAR** al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA – SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA**, restringir o suspender las actividades tendientes a la ejecución del proyecto del Intercambiador Vial de la Avenida Quebradaseca con Carrera 27 que afecten o intervengan en el bosque interno de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga, mientras se decide de fondo la presente acción popular y logre eventualmente establecerse que tal proyecto cuenta la aprobación de las autoridades ambientales y no vulnera los derechos colectivos invocados".

TERCERO. El 24 de junio de 2014 la Alcaldía de Bucaramanga – Secretaría de Infraestructura, sin tener en cuenta las peticiones y advertencias de la Comunidad Educativa Normalista y la **advertencia del Tribunal Administrativo de Santander para no licitar porque podría resultar un daño fiscal**, dio apertura a la Licitación Pública SI-LP-010-2014; en el mes de julio siguiente adjudicó la obra; y el 22 de agosto firmó el Contrato 272, cuya cláusula decima segunda establece:

"... El presente contrato de obra pública se regirá por las siguientes cláusulas. (...) **CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA:** "El contratista estará obligado en la ejecución de sus labores de revisión de diseño, previamente al inicio de la ejecución de las obras, a respetar la orden impartida por el señor Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, dentro de la Acción Popular N. 2014-0225, y en cumplimiento de la misma, a adecuar sus actividades constructivas sin afectar el área de la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA." Parágrafo 1: El contratista deberá acatar, las disposiciones judiciales cautelares y las que se indiquen en el fallo definitivo de la Acción Popular N. 2014-0225, previa concertación y acuerdo de alternativas técnicas con el interventor y el Municipio para lo cual se adelantarán los trámites contractuales que se requieran, a fin de cumplir las órdenes judiciales" (subrayas fuera de texto).

CUARTO. El día 20 de mayo de 2016 se radicó en el Ministerio de Educación Nacional un Derecho de Petición de los Padres de Familia de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga en cabeza Henry Valencia Restrepo, Presidente del Consejo de Padres.

Los Padres de Familia le solicitaron al Ministerio:

"PRIMERO. Hacer un pronunciamiento a fondo sobre: i) La vigencia; ii) la constitucionalidad; iii) el alcance; y iv) la jurisprudencia del artículo 212 Parágrafo de la Ley 115 de 1994 y la condición resolutoria contenida en él".

El Ministerio respondió a través del concepto 2016-ER-081770 de junio 28 de 2016. Después de referenciar el aludido artículo 212° Parágrafo de la Ley 115, el Concepto del Consejo de Estado, expediente 2173 de septiembre 12 de 2013 y la Ley 715 e 2001, la Oficina Asesora Jurídica se pronunció de la siguiente forma:

"(...) Por ello, para esta oficina es claro que lo previsto tanto en la Ley 60 de 1993, como en la Ley General de Educación, no es nada más ni nada menos, que una condición resolutoria, una obligación a cargo de una de las partes (Gobernación de Sucre) (sic) de no hacer, es decir, de no darle una destinación distinta al inmueble que aquella de la prestación del servicio educativo.

Para tal efecto, ha de tenerse en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico positivo, el Código Civil Colombiano prevé:

Artículo 1602. Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

Artículo 1612. Incumplimiento de la obligación de no hacer. Toda obligación de no hacer una cosa se resuelve en la de indemnizar los perjuicios, si el deudor contraviene y no puede deshacerse lo hecho.

A su vez, es de resaltar que en los contratos suele estar envuelta una condición resolutoria, esto significa que la parte que cumple sus obligaciones puede dar por terminado el contrato si la otra incumple con las obligaciones propias de la naturaleza del contrato.

No otra cosa se deriva de lo normado en el artículo 1546 del Código Civil: "Condición resolutoria tácita. En los contratos bilaterales se envuelve una condición resolutoria en caso de no cumplirse por uno de los contratantes lo pactado..."

Ahora, respecto a la constitucionalidad del artículo 212 y su parágrafo de la Ley 115 de 1994, no se observa algún pronunciamiento que haya hecho la Corte Constitucional y tampoco su inexequibilidad, en consecuencia se encuentra plenamente atendido a la Constitución. Así mismo, tampoco ha sido derogado.

(...)

En consecuencia, si bien el parágrafo del artículo 212 de la ley 115 de 1994 remitía a los artículos 5 y 15 de la ley 60 de 1993, para establecer que los bienes que transfería la nación, con base en esos artículos a los departamentos y distritos, deberían ser destinados exclusivamente a la prestación del servicio educativo, con la derogatoria de esa Ley 60 de 1993 el parágrafo del artículo 212 de la mencionada Ley 115 no pierde aplicación o vigencia, ya que al recaer en los municipios certificados la prestación directa del servicio de educación en su jurisdicción, es completamente lógico que la nación o los departamentos, que además tienen la potestad de certificar a los municipios que reúnen los requisitos para la administración directa del mencionado servicio y del Sistema General de Participaciones mismo, deban hacer la transferencia de los bienes que requiera el municipio certificado para la adecuada prestación del servicio en referencia y en caso de no dedicarse de manera exclusiva a la prestación del servicio de educación retome al patrimonio de la nación.

Por lo tanto, al encontrarse plenamente vigente el parágrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994, los bienes que sean transferidos en tal virtud a las entidades territoriales que tienen la obligación y competencia de la prestación del servicio de educación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 705 de 2001, deben ser destinados exclusivamente a la prestación del servicio de educación o de lo contrario volver al patrimonio de la nación” (subrayas fuera de texto).

Los peticionarios le preguntaron al Ministerio:

“**TERCERO. ¿Quién tiene la potestad jurídica para cambiar la destinación y el uso del predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga: el Congreso de la República o el Concejo de Bucaramanga?**”

El Ministerio respondió:

“**Teniendo en cuenta que el marco normativo de la destinación y uso del predio de la institución educativa en referencia es el artículo 212 de la Ley 115, será el congreso de la República quien tiene la potestad para derogar o modificar dicha norma con base en el artículo 150 superior”** (negrilla y subrayas fuera de texto).

QUINTO. El día 19 de enero de 2017 el Juzgado Trece Administrativo Oral de Bucaramanga en el fallo de primera instancia de la Acción Popular en el punto resolutivo tres dispuso:

*“**TERCERO: Se ordena al MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, que en el término máximo de un (01) mes contado a partir del periodo legislativo que inicie una vez cobre ejecutoria la presente providencia, presente ante el Congreso de la República el proyecto de ley tendiente a obtener la autorización para el cambio de destinación de la zona de terreno del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 300-87441, de bien fiscal a bien de uso público, advirtiendo que hasta tanto no se obtenga dicha autorización, deberán SUSPENDERSE las obras relacionadas con la ejecución del proyecto denominado INTERCAMBIADOR VIAL MESÓN DE LOS BÚCAROS Y OBRAS COMPLEMENTARIAS que afectan el predio distinguido con el folio 300-87441. En el evento en que el proyecto de ley sea archivado, el MUNICIPIO DE BUCARAMANGA deberá proceder a devolver el bien antes aludido a la NACIÓN, en cumplimiento de la cláusula de exclusividad señalada en las actas que autorizan su cesión”.***

SEXTO. El día 21 de marzo de 2017 el H.R. Fredy Anaya Martínez radicó en el Congreso de la República el proyecto de Ley 234/2017 Cámara “*Por la cual se exceptúa la destinación específica de que trata el parágrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994, un área de terreno donde funciona la Institución Educativa Escuela Normal Superior de Bucaramanga*”. El proyecto 234/2017C se publicó en la Gaceta del Congreso N° 179 de 2017.

SEPTIMO. Los días 10 de mayo y el día 13 de junio se hizo la discusión del primer debate en la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes. El 10 de mayo por solicitud de los Honorables Integrantes de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes se aplazó el debate con el propósito de estudiar mejor el Proyecto de Ley 234/2017.

Finalmente el día 13 de junio, con los elementos de juicio necesarios, especialmente los constitucionales y legales y los relacionados con la moralidad pública, los miembros de la Comisión decidieron **ARCHIVAR** el proyecto.

Las razones para su archivo fueron las siguientes:

- i) Los Honorables Representantes concluyeron que el Municipio de Bucaramanga fue errático en la planeación, socialización, licitación, contratación y ejecución del Proyecto Intercambiador Vial Mesón de los Búcaros. En este sentido, **aprobar el Proyecto de Ley 234/2017 Cámara era premiar los errores del Municipio de Bucaramanga.**
- ii) Los Honorables Representantes concluyeron que la Comunidad Educativa de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga estaba en todo su derecho de reclamar por haber sido víctima de errores administrativos y legales por parte del Concejo y de la Administración Municipal de Bucaramanga. Dichos errores tuvieron su origen en el desconocimiento de la salvaguarda del predio establecida por el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994.
- iii) Los Honorables Representantes no estuvieron dispuestos a **cohonestar** con un Proyecto de Infraestructura Vial en el que además de desorden administrativo hay visos de corrupción. Esta corrupción se dio en las actuaciones de los Concejos Municipales de 2010 y 2014, quienes indujeron a otros a cometer errores, y en las actuaciones de la Administración Municipal vinculada con la planeación, licitación, contratación y ejecución del proyecto.
- iv) Los Honorables Representantes comprendieron la inconstitucionalidad del Proyecto de Ley 234/2017 Cámara por ser contrario a los Artículos 95°, 121°, 136° numerales 1 y 5, 150.9°, 154° inciso 2 y 313.7°.

En la Comisión Sexta se insistió en la universalidad de la ley y no en una legislación expresa, hecha a la medida, vulnerándose el Artículo 136.5° de la Constitución.

- v) Los Honorables Representantes argumentaron que con la afectación del predio de la institución se afectaría la calidad del servicio educativo y el goce al ambiente sano, por la tala de una zona verde importante para la ciudad.

- vi) El Señor Presidente de la Comisión expresó una idea que resume toda la discusión: **“No se puede hacer un proyecto que va a beneficiar a la ciudad, acabando con algo que ya está beneficiando a la ciudad”**.

VI. CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR

Señor(a) Juez, permítame Ud. argumentar las razones por las cuales considero que el Serial 14 de la Tabla del numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo del Concejo de Bucaramanga 008 de 2010 y los Decretos Municipales que lo desarrollan (Decretos 0189 y 0190 de 2010, cumplen con las condiciones expuestas en el Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, que dice:

“Artículo 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”.

1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA

El objeto de controversia en esta demanda es el predio – institución Escuela Normal Superior de Bucaramanga. Según jurisprudencia del Consejo de Estado la **institución y el predio son una y la misma cosa** (cfr. Consejo de Estado, Radicado 2006-00190-00).

Le Escuela Normal Superior de Bucaramanga es un *bien fiscal* patrimonial (cfr. Código Civil, Artículo 674°). Por ser un bien fiscal la ley le otorga las siguientes características:

- i) es *imprescriptible* (cfr. Código Civil, Artículo 2519°; Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012, Artículo 375°);
- ii) es *inembargable* por estar destinado a la prestación de un servicio público esencial como lo es la educación (cfr. Ley 1564 Artículo 594.3); y
- iii) es *inenajenable o inalienable* por disposición del Artículo 212° de la Ley 115 de 1994, atendiendo a la autorización dada por la Constitución Política en el Artículo 63° al legislador.

La Escuela Normal Superior de Bucaramanga por disposición del Artículo 212° de la Ley 115 de 1994 es:

- i) un bien *dedicado única y exclusivamente* a la prestación del servicio educativo estatal;
- ii) un bien que *no puede ser enajenado* (es decir, está por fuera del comercio);
- iii) un bien que *no puede ser utilizado con una destinación distinta* a la educativa.

La Escuela Normal Superior de Bucaramanga en virtud del Artículo 9° Parágrafo 1 de la Ley 715 Artículo 9° es:

- i) un bien **declarado de utilidad pública e interés social** para la prestación del servicio educativo estatal;
- ii) un bien en el que se debe continuar prestando el servicio educativo que:
 - a) cumple una función social muy importante (cfr. Constitución Política Artículo 67°; Ley 115 Artículos 1° y 146);
 - b) es público y esencial (cfr. Constitución Política Artículo 366°).

2. NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BUCARAMANGA PARA MODIFICAR EL ESTATUS LEGAL DEL PREDIO DE LA ESCUELA NORMAL DADO POR EL LEGISLADOR Y NULIDAD POR VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 63° DE LA CARTA Y DEL ARTÍCULO 212° DE LA LEY 115 DE 1994.

Los Artículo 113° y 121° de la Constitución Política establecen las ramas del poder público, su independencia y la colaboración armónica en la tarea de administrar el Estado. Ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley. En este sentido compete al Congreso de la República "interpretar, reformar y derogar las leyes" (cfr. Artículo 150.1 Mayor); a los Concejos Municipales, arreglar los detalles de la administración municipal "sin contravenir disposiciones de las leyes y ordenanzas" (cfr. Artículo 143° Ley 4ª de 1913), dado que los asuntos nacionales o departamentales "se consideran de interés para sus respectivos habitantes" (cfr. Artículo 144° Ley 4ª de 1913); y a los Alcaldes "cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley y demás normas respetando su jerarquía (cfr. Artículo 315.1 Mayor).

2.1. JERARQUÍA DE LA LEY

La Ley 153 de agosto 15 de 1887 estableció una perspectiva jerárquica de las normas en Colombia. En este orden jurídico las normas de menor rango no pueden contravenir a las superiores **so riesgo de nulidad**.

La Corte Constitucional hizo un pronunciamiento doctrinal extenso sobre el sistema jurídico nacional y su jerarquía en la Sentencia C-037 de enero 26 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Según el Alto Tribunal:

“El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras.

(...) Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes.

(...) Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico.

(...) La unidad del sistema jurídico y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permite regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico” (negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, las Autoridades Territoriales tienen unas atribuciones sujetas a la Constitución y a la ley:

“En lo que concierne a la competencia normativa de las autoridades territoriales, dentro del marco de la autonomía de las entidades de esta naturaleza que consagra el preámbulo de la Constitución, las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sólo con las disposiciones de la Carta, sino también con las de la ley. A este respecto el artículo 298 superior literalmente indica, en relación con las funciones administrativas de los departamentos, que “la ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.” Adicionalmente, las disposiciones constitucionales relativas a las facultades de los gobernadores y de los alcaldes,

indican que a ellos corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno, las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos municipales (en el caso de los alcaldes), de donde se deduce que sus disposiciones y órdenes no pueden desconocer o incumplir tales normas, que por lo mismo resultan ser de superior rango jerárquico que las que ellos profieren. *Todo ello, dentro del marco de la autonomía que les corresponde, es decir dejando a salvo la exclusiva competencia normativa que las autoridades territoriales tienen en los asuntos que la Constitución señala como atribuciones propias suyas* (negrilla fuera de texto).

Con base en lo anterior la Corte concluyó:

“De esta condición jerárquica del sistema jurídico, se desprende la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa” (negrilla fuera de texto).

El Consejo de Estado en fallo de agosto 16 de 2006 (Expediente 31480, CP Alier Eduardo Hernández Enriquez) ha dicho que la potestad legislativa es únicamente del Congreso de la República; él es el legislador por excelencia según se desprende de los Artículos 150°, 151° y 152° de la Constitución. Esto quiere decir que las normas expedidas por el Congreso tienen “fuerza de ley” y se convierten en el criterio jurídico que rige todo el orden legal del país. Cualquier otra norma del ordenamiento jurídico que no disponga de un fundamento constitucional de esta naturaleza carece de fuerza de ley y pertenece a otra categoría normativa.

En este orden de ideas, para el Consejo de Estado los acuerdos que expiden los Concejos Municipales no tienen fuerza de ley, pues la Constitución Política no previó dotarlos de dicha naturaleza jurídica. Los acuerdos pertenecen a la categoría de los actos administrativos, pues constituyen una declaración de voluntad proferida por los Concejos Municipales en ejercicio de una función administrativa.

2.2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA COMO UN BIEN NO ENAJENABLE Y DESTINADO EXCLUSIVAMENTE AL SERVICIO EDUCATIVO ESTÁ ESTABLECIDA POR UNA LEY DE LA REPÚBLICA

En Colombia los bienes públicos o bienes de la Nación son, según el Artículo 674° del Código Civil, de dos órdenes: bienes de uso público y bienes fiscales. Los **bienes de uso público** (calles, puentes, caminos, plazas...) pertenecen a todos los habitantes del país y su utilización es libre, directa, gratuita, impersonal, individual o colectiva. Los **bienes fiscales** (edificios públicos, cárceles, hospitales, instituciones educativas...) son bienes patrimoniales del Estado, de los entes territoriales o de las instituciones de derecho público, destinados a la administración, a la prestación de servicios públicos y su uso no pertenece generalmente a todos los habitantes porque su goce es restringido. Además del

anterior binomio existen otros bienes nacionales como el patrimonio arqueológico y cultural, el espectro electromagnético o los parques naturales.

Los bienes de uso público son, según el Artículo 63° de la Constitución, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los bienes fiscales son imprescriptibles, inembargables (si están destinados a la prestación de un servicio público esencial) y, por autorización del mismo Artículo 63°, si el legislador lo dispone algunos de ellos pueden adquirir el estatus de inalienables o inenajenables.

La Constitución de 1991 constitucionalizó la inalienabilidad de ciertos bienes. Esta constitucionalización se convirtió en una regla que “vincula a toda ley posterior”. Para el Dr. Julián A. Pimiento E. sabiendo que la inalienabilidad tiene un carácter constitucional, “la cuestión se desplaza de su existencia a su alcance”¹.

La Sentencia C-530 de octubre 10 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía, sobre la demanda de inconstitucionalidad en contra del Artículo 407°, numeral 4°, del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989, Artículo 1° Numeral 210°, **arroja luces al respecto**, pues se refiere a la imprescriptibilidad, una de las tres reglas constitucionales para la protección de los bienes de uso público y otros que determine la ley, contenidas en el Artículo 63° Mayor.

En la sentencia la Corte cita los conceptos del Gobierno Nacional según los cuales la Constitución otorgó al legislador la facultad de determinar qué bienes, a parte de los relacionados en el Artículo 63° Mayor, pueden ser considerados inalienables, imprescriptibles e inembargables. A su vez, la propia Corte argumentó:

“Estima la Corte que la Constitución delegó en el legislador la facultad de determinar cuáles bienes, fuera de los mencionados en el artículo 63, son “inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Basta que el legislador, al ejercer la facultad no quebrante otro precepto de la propia Constitución” (negrilla fuera de texto).

Para la Corte Constitucional: “la calidad de inalienables de un bien significa que no se pueden negociar, esto es, donar, permutar, etc.” (Sentencia T-566 de 1992); “cualquier acto de comercio podría vulnerar el fin para el cual han sido concebidos (...) en efecto, estos bienes están fuera de todas las prerrogativas del derecho privado” (Sentencia SU-360 de 1999). La jurisprudencia dictada por la Corte sobre la inalienabilidad evita que los bienes sean vendidos o **pierdan su finalidad** (Sentencia T-150 de 1995) o **sean sustraídos o se les cambie su destinación** (Sentencia C-649 de 1997).

Las instituciones educativas que pertenecían a la Nación y que en virtud del proceso de descentralización administrativa (Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001) fueron cedidas a los Departamentos, Distritos y Municipios, son bienes fiscales

¹ Cf. PIMIENTO E., Julián A., *Derecho Administrativo de Bienes. Los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015.

que en razón del Artículo 212° de la Ley 115 adquirieron el carácter de **no enajenables, inenajenables o inalienables**.

El Artículo 212° estipula:

“Artículo 212°. CESIÓN DE BIENES. Los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la empresa Puertos de Colombia (en liquidación) ubicación en los terminales marítimos de Buenaventura, Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa Marta y Tumaco, destinados o construidos para la prestación de servicios educativos y de capacitación, al igual que los auditorios públicos de la misma empresa, serán cedidos a título gratuito a los municipios o distritos donde se hallen ubicados para la prestación de servicios educativos, artísticos y culturales.

Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo, aquellos bienes que ya hayan sido objeto de cualquier tipo de cesión por leyes, pactos o convenios anteriores a la vigencia de la presente ley.

PARÁGRAFO. Estos bienes y aquellos a que se refieren los artículos 5 y 15 de la Ley 60 de 1993, deberán dedicarse con exclusividad a la prestación del servicio educativo estatal, de tal manera que no pueden ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, so pena de regresar los mismos al patrimonio de la Nación. (subraya y negrilla fuera de texto).

Para la jurista argentina Mirta Liliana Belloti, “Las normas deben contener los principios del Derecho a fin de hacerlos evidentes, de manera que con la simple lectura de la ley sean conocidos hasta por el más inexperto. No deben permanecer tácitos en la legislación reservados a los juristas experimentados que luego de una interpretación doctrinaria los hacen salir a la luz”².

El Parágrafo del Artículo 212° de la Ley 115 es claro:

- i) Los bienes educativos cedidos por la Nación a los entes territoriales **deben ser destinados exclusivamente a la prestación del servicio educativo**.
- ii) Los bienes educativos cedidos por la Nación a los entes territoriales **“no pueden ser enajenados”** (porque el legislador los ubicó por fuera del comercio en consideración a la utilidad que brindan en beneficio de los ciudadanos: en ellos se presta el servicio educativo que es un servicio público esencial).
- iii) Los bienes educativos cedidos por la Nación a los entes territoriales **no pueden ser utilizados con destinación distinta al servicio educativo**.

² Cfr. RODRÍGUEZ Ángel et al, Administración de Bienes del Estado Bases para un proyecto de Ley de Bienes, Observatorio de Políticas Públicas – Coordinación General del Grupo de ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, Agosto de 2007, República Argentina, web: www.cag.jgm.gov.ar.

- iv) Si se cumple cualquiera de estos eventos deben volver al patrimonio de la Nación.

La Escuela Normal de Bucaramanga fue nacionalizada en el en el año 1939 mediante Contrato entre el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Santander. Por ser un bien de la Nación el Congreso de la República la sacó del comercio y le dio un triple carácter: i) exclusividad para el servicio educativo; ii) inalienabilidad; y iii) prohibición de ser utilizado en un asunto distinto al educativo. Con esta triple condición fue cedida por la Nación al Departamento de Santander (bajo los criterios de la Ley 60 de 1993) y por el Departamento de Santander al Municipio de Bucaramanga (bajo los criterios de la Ley 715 de 2001).

2.3. CONCEPTO DEL CONCEJO DE ESTADO – SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2013, RADICADO 11001-03-06-000-2013-00421-00(2173), CONSEJERO PONENTE MG. WILLIAM ZAMBRANO CETINA SOBRE LA VIGENCIA Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 212° DE LA LEY 115 DE 1994

El Concejo de Estado se pronunció ante la siguiente pregunta formulada por el Ministerio de Educación Nacional:

“¿Las entidades territoriales que no estén dando ningún uso a los predios cedidos por la Nación para la prestación del servicio educativo, en el marco de los dispuesto en los artículos 5 y 15 de la Ley 60 de 1993, pueden transferirlos para desarrollo de programas de vivienda de interés social en los términos que consagra el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y demás normas reglamentarias?”

El Ministerio hizo la consulta debido a que

“en la actualidad, las solicitudes presentadas ante el Ministerio de Educación Nacional por parte de las entidades territoriales y que están encaminadas a desafectar los bienes cedidos en el marco de la Ley 60 de 1993, son resueltas negativamente por considerar que el artículo 212 de la Ley 115 de 1994 continua vigente, y por consiguiente, sólo el legislador ordinario o extraordinario sería el facultado para modificar dicha disposición, de forma tal que permitiera dar un uso diferente a los mencionados predios” (negrillas fuera de texto).

El Ministerio continuó:

“En este contexto, dice la consulta, parecería existir una antinomia entre la limitación prevista en el artículo 212 de Ley 115 de 1994 y lo que prevé el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012, la cual no trae ninguna restricción para que las entidades territoriales destinen sus bienes al desarrollo de programas de vivienda de interés social, lo que incluiría también los recibidos en virtud de la Ley 60 de 1993 y que hoy no están afectos a ningún uso en particular. Más aún señala, cuando se trata de cumplir un fin constitucionalmente valioso como el derecho a la vivienda digna de sectores de bajos recursos”.

El Consejo de Estado consideró:

- 1) La cesión de terrenos basada en la Ley 60 de 1993 tenía una finalidad específica: facilitar el proceso de descentralización del servicio educativo.
- 2) El anterior objetivo permite entender el sentido de la condición establecida en el párrafo del artículo 212° de la Ley 115, para la transferencia a las entidades territoriales de los bienes nacionales destinados a la prestación del servicio educativo.
- 3) Las cesiones dispuestas en la Ley 115 artículo 212° **son cesiones condicionadas y no puras y simples**. Las entidades receptoras de los bienes los deben destinar al cumplimiento de la función administrativa para lo cual solicitaron su entrega.
- 4) El condicionamiento se trata de una regulación legal sobre el destino de bienes de la Nación, frente a las cuales **“el legislador dejó una salvaguarda expresa a su favor, en caso de que las entidades territoriales desvíen el uso que deben darle a dichos bienes”**.
- 5) Lo dispuesto en el Parágrafo del Artículo 212 de la Ley 115 sobre el uso exclusivo para la prestación del servicio educativo de los bienes cedidos a las entidades territoriales, deberán volver a la Nación:

“(i) si los bienes se enajenan o se les da otro uso; (ii) si están inactivos; o (iii) si se abandonan, pues en cualquiera de tales circunstancias desaparece el fundamento de la autorización dada por el legislador para que la Nación se desprenda de su titularidad a favor de las entidades territoriales” (negrilla fuera de texto).

Con base en lo anterior el Consejo de Estado conceptuó que

“los bienes cedidos por la Nación para la prestación del servicio educativo que no estén cumpliendo esa finalidad, deben restituirse a la Nación de conformidad con el Artículo 212 de la Ley 115 de 1994” (negrilla fuera de texto).

El Consejo de Estado considera que la Ley 1537 no derogó el Artículo 212 de la Ley 115 de 1994 porque

“significaría que las entidades territoriales no sólo pueden disponer de los bienes abandonados para dedicarlos a proyectos de vivienda de interés social, sino que en general podrían cambiar la destinación de los inmuebles recibidos para la prestación del servicio educativo y darles cualquier uso que crean conveniente; en concepto de la Sala dicha conclusión no se deriva del contenido, ni de los fines y antecedentes de la Ley 1537 de 2012” (negrilla fuera de texto).

2.4. LA INCOMPETENCIA DEL CONCEJO DE BUCARAMANGA PARA MODIFICAR LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA COMO UN BIEN NO ENAJENABLE Y PARA USO EXCLUSIVO DEL SERVICIO EDUCATIVO ESTATAL QUEDÓ DEMOSTRADA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY 234 DE 2017 CÁMARA

2.4.1. NEGATIVA Y RENUENCIA DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA A RECONOCER LA VIGENCIA Y EL ALCANCE DEL ARTÍCULO 212° DE LA LEY 115 DE 1994

La Administración del Municipio de Bucaramanga negó en forma reiterativa la vigencia y el alcance del Artículo 212° de la Ley 115 de 1994.

Por ejemplo:

El 20 de enero de 2014 un grupo de estudiantes de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga interpuso ante la Alcaldía de Bucaramanga un DERECHO DE PETICIÓN, en el que manifiestan que ellos y la Comunidad Educativa no están en contra de la construcción del Intercambiador Vial de la Carrera 27 con Avenida Quebradaseca, sino en contra de las obras arquitectónicas ornamentales al interior de la glorieta, que son las que causan la intervención del predio de la Escuela Normal Superior.

En el Derecho de Petición, los estudiantes le preguntaron al Señor Alcalde si él iba a desconocer lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 212° de la Ley 115 y en la Resolución de la Gobernación de Santander N° 18941 de 2006.

“La Comunidad Estudiantil de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga liderada por nuestra personera KAREN NATALIA RODRÍGUEZ GAMBOA y el Señor RICARDO PINTO, representante de nuestros padres, han intentado infructuosamente tener con usted un diálogo sobre la propuesta de mejoramiento que se tiene al diseño del intercambiador vial de la intersección de la Carrera 27 con Avenida Quebradaseca, popularmente conocido como Mesón de los Búcaros.

(...) Nosotros los estudiantes conocemos que la Ley 115 en el artículo 212° prescribe que los terrenos de las instituciones educativas no pueden ser enajenados ni utilizados para otros propósitos diferentes a la educación” (negrilla fuera de texto).

En las peticiones los estudiantes normalistas le escribieron al Sr. Alcalde:

“Respetuosamente presentamos ante Usted las siguientes peticiones:

Respetar y acatar lo dispuesto por la Ley General de Educación en el Artículo 212°, en el que se prescribe que los terrenos cedidos por la Nación a los Departamentos, Distritos y Municipios deben ‘dedicarse con exclusividad a la prestación del servicio educativo estatal, de tal manera que no pueden ser enajenados ni utilizados con

destinación distinta, so pena de regresar los mismos al patrimonio de la Nación'. Cuando la Nación entregó al Departamento de Santander la administración de las instituciones educativas éste se comprometió a cumplir dicho mandato; igual hizo el Municipio de Bucaramanga al hacerse cargo de las instituciones educativas. Señor Alcalde, ¿Usted y su Administración van a desconocer esta norma y el compromiso adquirido? ¿Usted y su Administración informaron al Departamento que van a desconocer la Resolución 18941 de diciembre 27 de 2006? ¿Usted y su Administración ya informaron al Ministerio de Educación y al Congreso de la República que van a violar el artículo 212° de la Ley 115 de 1994? ¿Por qué desconocen Usted y los funcionarios de su administración esta norma?" (negrilla fuera de texto).

El Señor Alcalde respondió a través de CLEMENTE LEÓN OLAYA, Secretario de Infraestructura, el día 7 de marzo de 2014 de la siguiente forma:

:

"Si bien es cierto, el artículo 212 de la Ley 115 de 1994, prescribe la inajenabilidad de estos bienes y la destinación exclusiva a la educación, la interpretación de dicha norma que efectúan los petentes difiere de la posición legal del municipio, la cual se explicara (sic) en el presente documento.

(...) El Municipio de Bucaramanga considera, que no existe vulneración alguna del reglado en el artículo 212 de la Ley 115, teniendo en cuenta la siguiente argumentación legal:

(...) Como primera medida debemos analizar la exclusividad enunciada en el contenido del párrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994, puesto que la Administración Municipal al intervenir una faja de terreno para la ejecución de un proyecto de obra pública, sobre un bien fiscal de su propiedad, donde funciona un establecimiento educativo no termina o cambia su destinación, ya que el inmueble sigue manteniendo su uso, vocación y destinación como establecimiento educativo" (negrillas fuera de texto).

El Señor Secretario de Infraestructura continuó su argumentación de la siguiente forma:

"El texto del artículo es claro en cuanto al origen y destino de su aplicación, al referirse en el primer caso a los bienes que fueron propiedad de la Empresa Puertos de Colombia y en el segundo a los ubicados terminales marítimos de Buenaventura, Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa marta y Tumaco, condiciones que para el caso subjudice no tienen aplicación ya que los predios donde funciona la Escuela Normal Superior, no reúnen ninguna de las condiciones allí descritas.

En relación con el párrafo del artículo en mención, sea lo primero indicar que el mismo, forma parte integral del artículo origen, luego este debe entenderse en el marco de las premisas del artículo principal, es decir, en relación con lo descrito en el literal a). Ahora bien al mencionar los mismos una adición referente a los artículos 5 y 15 de la Ley 60 de 1993, se observa que dicha norma fue derogada por la Ley 715 de 2001, luego esta disposición no ésta existe (sic) jurídicamente, además los mismos

no aplicarían a los predios en estudios (sic), pues tales no reúnen los presupuestos consagrados en dichas normas, verbigracia que hayan sido cedidos por la Nación o que los destinatarios de las cesiones fueran los Departamentos o Distritos” (subraya y negrilla fuera de texto).

2.4.2. LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY 234 DE 2017 CÁMARA DEJÓ EN CLARO LA INCOMPETENCIA DEL CONCEJO Y DE LA ALCALDÍA DE BUCARAMANGA PARA MODIFICAR LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA ESCUELA NORMAL DE BUCARAMANGA COMO BIEN INENAJENABLE Y CON DESTINACIÓN EXCLUSIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO

El único órgano competente para modificar la naturaleza jurídica del predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga establecida en el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994 como no enajenable y con una destinación exclusiva al servicio educativo es el Congreso de la República, porque a él le corresponde “interpretar, reformar y derogar las leyes” (Artículo 150.1 Mayor; cfr. Ley 115, Artículo 146°).

Para el Ministerio de Educación Nacional es claro que quien tiene la potestad legislativa es el Congreso de la República y no un Concejo Municipal:

“Teniendo en cuenta que el marco normativo de la destinación y uso del predio de la institución educativa en referencia es el artículo 212 de la Ley 115, será el congreso de la República quien tiene la potestad para derogar o modificar dicha norma con base en el artículo 150 superior” (negrilla y subrayas fuera de texto).

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 234/2017 C *“Por la cual se exceptúa la destinación específica de que trata el parágrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994, un área de terreno donde funciona la Institución Educativa Escuela Normal Superior de Bucaramanga”*³ la competencia del Congreso y la incompetencia del Municipio de Bucaramanga – Concejo de Bucaramanga para modificar la norma se muestra con claridad.

La Exposición de Motivos dice:

“Para efectuar un adecuado análisis de contexto que da origen al proyecto, merece la pena recordar:

- Que la IE ‘Escuela Normal Superior de Bucaramanga’ se encuentra edificada en un terreno adquirido por el Departamento de Santander en 1937 y posteriormente fue nacionalizada en 1939.
- Que con base en la Ley 715 de 2001, la Escuela Normal de Señoritas y las Instituciones oficiales de Bucaramanga fueron cedidas por parte de la Nación al Municipio el 27 de diciembre de 2006, estipulando que dichos inmuebles solo

³ GACETA DEL CONGRESO DE COLOMBIA, N° 179 DE 2017.

podrían ser destinados exclusivamente a la prestación del servicio público de educación estatal.

- Que en el año 2008, el Municipio de Bucaramanga inició los estudios para la construcción de algunos intercambiadores viales, y algunas de las obras requieren parte del lote donde hoy se encuentra ubicada la Escuela Normal Superior de Bucaramanga.
- Que el Concejo Municipal de Bucaramanga autorizó el cambio de destinación de la zona de terreno del inmueble donde se encuentra la IE, pasándola de bien fiscal a bien de uso público, con el fin de llevar a feliz término los proyectos viales.

Sin embargo, el asunto ha tomado dimensiones críticas considerando que el Consejo de Padres de la IE promovió una Acción Popular en contra de la Nación, el Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Bucaramanga.

(...)

No obstante, el análisis jurídico sobre la destinación exclusiva para la prestación del servicio público de educación estatal por parte de las entidades territoriales respecto de bienes previamente cedidos por la Nación, sí que plantea la necesidad de revisar la legislación vigente, teniendo en cuenta la imperiosa necesidad de continuar con un proyecto clave para solucionar los problemas de movilidad que existen en la ciudad de Bucaramanga.

(...)

Mediante la Resolución número 18941 de 2006 al municipio de Bucaramanga le fue transferido el dominio del inmueble ubicado en la carrera 27 No. 29-69 (identificado con las matrículas inmobiliarias número 300-87441 y 300-35934, habiéndose señalado en dicho acto administrativo que *¿los bienes inmuebles objeto de esta transferencia se dedicarán única y exclusivamente a la prestación del servicio público educativo y no podrán ser enajenados ni utilizados con destinación distinta?*

En ese sentido, el proyecto de ley apoya la excepción de la destinación para un área determinada del predio que fue cedido por la Nación - Ministerio de Educación Nacional al departamento de Santander para el funcionamiento de la Institución Educativa Escuela Normal Superior de Bucaramanga, identificada con la matrícula inmobiliaria número 300-87441, si y solo si el proyecto 'Intercambiador Vial de Mesón de los Búcaros y Obras Complementarias' de interés general para toda la ciudad en materia de movilidad, implica la segregación de una pequeña franja de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga y no afecta el normal funcionamiento del centro educativo" (negrilla fuera de texto).

EI INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 234 DE 2017 CÁMARA⁴ presenta mayor claridad respecto de la incompetencia del Concejo de Bucaramanga para cambiar la naturaleza jurídica del predio-institución:

⁴ GACETA DEL CONGRESO DE COLOMBIA, N° 220 de abril 7 de 2017.

“Ahora bien, no es de recibo que un Acuerdo Municipal contraríe una disposición normativa como la contemplada en el parágrafo del artículo 212 de la ley 115 de 1994, Ley General de Educación, ‘Estos bienes y aquellos a que se refieren los artículos 5° y 15 de la Ley 60 de 1993, deberán dedicarse con exclusividad a la prestación del servicio educativo estatal, de tal manera que no pueden ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, so pena de regresar los mismos al patrimonio de la Nación’.

Por esa razón, lo señala también el autor, el presente proyecto de ley sí que es viable y jurídicamente procedente para modificar la destinación y el uso del predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga, comoquiera que es el Congreso de la República el competente para expedir una norma de igual o superior jerarquía y en consecuencia, modificar dicho uso.

Cabe indicar que tratándose de bienes de la Nación, el legislador tiene competencia para regular su transferencia y señalar las condiciones y requisitos aplicables a dichas operaciones, conforme se deriva del artículo 150-9 de la Constitución Política:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.

Habiendo aclarado lo anterior, con respecto a la competencia del Congreso para legislar en la materia, conviene ahora evaluar si realmente es enteramente necesario y conveniente modificar la norma para dar paso a la continuación con unas obras de infraestructura vial”.

Las palabras del Representante Ponente del Proyecto 234, consignadas en el Acta 024 de la Sesión de la Comisión Sexta del día 10 de mayo de 2017⁵, reafirman la incompetencia del Municipio de Bucaramanga (Concejo Municipal y Alcaldía Municipal) para cambiar la destinación establecida en el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994:

“(…) Y allá se plantearon tres temas puntuales en la acción popular que es lo que quiero que tenga claro esta comisión. Uno: ahí de pronto voy a hacer omisión de las diapositivas porque me gusta más expresar y que la gente tenga claro lo que voy a decir y de pronto voy a leer unos tres temas puntuales del fallo; para quienes tengan interés aquí está el fallo de la juez tercera, que frente a los tres temas que plantea el actor el primero: la destinación del bien. Y dice la juez, el recuento probatorio permitió establecer igualmente que la naturaleza del bien identificado con la

⁵ GACETA DEL CONGRESO DE COLOMBIA, Acta N° 024 de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes del día 10 de mayo de 2017, en: Gaceta N° 836 septiembre 26 de 2017.

matrícula 387441, no voy a volver a nombrarla, corresponde a un bien fiscal, en razón a que su propiedad se radicó inicialmente en la nación. ¿Ustedes saben cuántos años tiene la normal? Quién me dice de los estudiantes cuántos años tiene la normal. 142 años tiene, cómo no la vamos a defender, y tiene 78 de haber sido nacionalizada en 1939 y en el 2006 se municipalizó, digámoslo.

La Nación por la Ley 60 del 93, se la cedió al departamento y este a su vez la cedió al municipio; decimos los abogados con una condición resolutoria en el evento de que se cumpla una condición. ¿Cuál es? Que si no se utilice para educación debe revertirse el bien a la nación, que es lo que está pasando hoy. Entonces el señor Alcalde de la época en un proyecto de acuerdo dijo cambiémosle el uso como si fuera cambiar el uso no era cambiar el uso, porque es que por el POT no hay lio y ahí lo dijo el director del área; el uso es dotacionales dicen los entendidos en Planes de Ordenamiento Territorial. ¿Qué es dotacional? Para uso de servicios públicos de estamentos, el uso; pero la destinación que le dio la ley es solo para educación ,en el evento como lo planteó el municipio de que se utilice para una vía el bien tenía que revertir a la nación; ellos en un acto de inteligencia, digámoslo de 'avivatos', dijeron cambiémosle el uso y lo hicieron en un acuerdo municipal. ¿Mal hecho? Mal hecho. Y la juez le dice no se puede por un acuerdo del Concejo Municipal, porque no estamos hablando del uso del suelo, está hablando de la destinación específica que es para educación. ¿Quién puede hacerlo? Solo una ley de la República, y por eso la ley le ordena al Alcalde más adelante les expresaré un poquito más el tema que presenta este proyecto de ley.

Ahorita voy más allá, señor Pinto tenía toda la razón cuando interpuso la acción, le cambiaron el uso y no podían hacerlo, solo la ley podía hacerlo" (negritas y subrayas fuera de texto).

Infelizmente para el Municipio la forma como fue tramitado el Proyecto de Ley 234/2017 Cámara era contraria a la Constitución pues violaba disposiciones establecidas en los Artículos 84°, 121°, 136° numerales 1 y 5, 154° inciso 2, 313° numeral 7. Pero, en los debates los Honorables Representantes identificaron irregularidades en la planeación y ejecución de la obra y visos de corrupción. Por estos motivos de inconstitucionalidad y de planeación administrativa el proyecto fue archivado.

2.5. NULIDAD DEL SERIAL 14 DE LA TABLA DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 1° DEL ACUERDO 008 DE 2010 Y DEL SERIAL 14 DE LA TABLA DEL ARTÍCULO 1° DEL DECRETO 0189 QUE LO DESARROLLA EN LO ATENIENTE A LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA POR QUEBRANTAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En Colombia el principio de legalidad es imperativo para las decisiones que adopten las Autoridades, quienes deben fundar sus decisiones en normas jurídicas superiores. En este sentido, un acto administrativo es ilegal cuando no respeta dicha jerarquía, porque genera inseguridad jurídica para los ciudadanos y las instituciones. Toda norma debe ser una garantía de estabilidad jurídica. La

jerarquía de la ley, con la Constitución a la cabeza, “sirve de parámetro para la validez formal y material de las normas que integran el ordenamiento jurídico” (Corte Constitucional, Sentencia C-054 de febrero 10 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

El Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo 008 de 2010 adoptado por el Concejo de Bucaramanga al no respetar el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994, que establece que la Escuela Normal Superior de Bucaramanga por ser un bien fiscal cedido por la Nación debe ser destinado exclusivamente al servicio educativo, está fuera del comercio y no se puede usar con otro propósito, **tiene un vicio de contenido**. El inciso reseñado del Acuerdo 008 de 2010 permite lo contrario establecido en la ley: i) desvía la destinación del predio (así sea de una “franja” o “porción” del mismo), ii) lo convierte en enajenable, y iii) permite que le se le cambie el uso (en el sentido en que ocho aulas de clase serían demolidas y se perdería una zona verde para dar paso a la construcción de ocho locales comerciales con destino a personas e intereses particulares, un teatrino y una plazoleta de comidas).

En consideración de lo anterior:

- 1) Se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo del Concejo de Bucaramanga 008 de 2010.
- 2) Por ser un acto administrativo que desarrolla el Acuerdo 008 de 2010 se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto de la Alcaldía de Bucaramanga 0189 de 2010 y

3. NULIDAD POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 121° DE LA CONSTITUCIÓN AL EJERCER EL CONCEJO DE BUCARAMANGA ATRIBUCIONES DISTINTAS A LAS QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY Y POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 146° DE LA LEY 115 DE 1994

La Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria y descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales (Cfr., Artículo 1°). En ella, en Colombia, el Poder se organiza en tres ramas y en órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones del Estado (cfr. Artículo 113°). Cada rama debe ejercer las funciones que le son propias y no puede ejercer funciones distintas a las atribuidas en la Constitución y la ley (cfr. Artículo 121°). En las actuaciones de las autoridades estas deben fundamentar sus decisiones en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad (cfr. Artículo 209°).

En este orden de ideas, el Congreso de la República tiene como función propia interpretar, reformar y derogar leyes y autorizar al Gobierno para celebrar contratos y enajenar bienes nacionales (Cfr. Artículo 150.1 y 9), pero tiene prohibido inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades y decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas (cfr. Artículo 136.1 y 5) y aunque tiene la potestad legislativa no puede presentar leyes o reformar leyes que son de iniciativa propia del Gobierno (cfr. Artículo 154°).

A su vez los Municipios, como entidades territoriales que gozan de autonomía en la gestión de sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley (cfr. Artículo 287°), tienen sus propias obligaciones (cfr. Artículo 311°) y funciones (cfr. Artículo 313° y 315°) dentro del cumplimiento de la Constitución y al ley.

El Concejo de Bucaramanga en el aparte del Acuerdo 008 de 2010 demandado violó la Constitución Nacional pues invadió la órbita de otras autoridades: inicialmente del Congreso de la República quien es quien autoriza al Gobierno Nacional a enajenar bienes del Estado (cfr. Artículo 150.9 Mayor); en segundo término usurpó la competencia del Gobierno Nacional quien es quien debe presentar las iniciativas sobre enajenación de bienes del Estado (cfr. Artículo 154 inciso 2).

A su vez, la Ley 115 en el Artículo 146° establece que el Congreso de la República es quien dicta las normas generales y señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular **la educación como un servicio pública con función social**, de acuerdo a los Artículos 150 numerales 19 y 23 y 365 de la Constitución Política.

Si el Gobierno Nacional debe sujetarse a esas normas generales, objetivos y criterios dictaminados por el Congreso (como por ejemplo acatar y cumplir lo dispuesto en el Artículo 212° de la misma ley), con más veras los entes territoriales, para el caso el Municipio de Bucaramanga, dentro de sus competencias constitucionales y legales deben hacerlo.

En el Congreso de la República en el debate del Proyecto (archivado) de Ley 234/2017 C, quedó claro que el Concejo de Bucaramanga no puede modificar arbitraria ni caprichosamente una Ley.

En consideración de lo anterior:

- 1) Se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo del Concejo de Bucaramanga 008 de 2010;
- 2) Por ser un acto administrativo que desarrolla el Acuerdo 008 de 2010 se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto de la Alcaldía de Bucaramanga 0189 de 2010; y

3) Por ser un acto administrativo que desarrolla el Acuerdo 008 de 2010 se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto de la Alcaldía de Bucaramanga 0190 de 2010.

4. NULIDAD DEL SERIAL 14 DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 1° DEL ACUERDO 008 DE 2010 POR DESCONOCER LA RESOLUCIÓN DE LA GOBERNACIÓN DE SANTANDER 18941 DE 2006 POR LA CUAL SE TRANSFIEREN UNOS BIENES DEL DEPARTAMENTO AL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y POR CUMPLIR LA CONDICIÓN RESOLUTORIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 2° DE DICHA RESOLUCIÓN

La Ley 80 de 1993 hace una serie de precisiones sobre la contratación de las entidades estatales:

- i) Las entidades estatales al celebrar y ejecutar contratos buscan “el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines” (Artículo 3°);
- ii) Los contratos se rigen por las disposiciones comerciales, civiles pertinentes o por disposiciones especiales reguladas por la ley (Artículo 13°);
- iii) En los contratos se pueden pactar cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad (cfr. Artículo 14.2);
- iv) Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal deben desarrollarse con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa (cfr. Artículos 23° y 24°);
- v) Todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, son contratos estatales (cfr. Artículo 32°);
- vi) Los contratos deben ser escritos y no requieren ser elevados a escrituras públicas, excepto aquellos que impliquen mutación del dominio o que las normas legales lo impongan (cfr. Artículo 39°);
- vii) Las estipulaciones deben hacerse de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en la ley, y pueden incluirse modalidades, condiciones, cláusulas o estipulaciones que se consideren necesarias y

convenientes. Todo ello para cumplir los fines estatales y los principios de la buena administración (cfr. Artículo 40°).

De acuerdo con lo anterior, el proceso de descentralización administrativa del sector educativo y las actas de cesión o transferencia de los bienes – instituciones educativas se hizo de conformidad con las exigencias de ley.

4.1. PROCESO ADMINISTRATIVO DE LA CESIÓN DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO

La Escuela Normal de Señoritas de Bucaramanga, hoy Escuela Normal Superior de Bucaramanga – ENSB, fue nacionalizada mediante contrato suscrito entre la Nación – Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Santander el día 18 de noviembre de 1939, en el marco de la Ley 91 de 1938 que autorizó al Gobierno para hacerlo y construirle el actual campus académico.

“LEY 91 DE 1938

(11 de Julio)

*Sobre nacionalización de Instituciones de enseñanza secundaria
El Congreso de Colombia*

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. El Gobierno queda autorizado para celebrar contratos de nacionalización de institutos de enseñanza secundaria departamentales o municipales, o que sean establecimientos públicos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1ª. Que se aporte como patrimonio del instituto o para su funcionamiento un edificio adecuado y los demás bienes raíces, muebles, rentas, auxilios y subvenciones que por cualquier concepto haya venido recibiendo el instituto o se hayan destinado a su sostenimiento;

(...)

También podrán incluirse estipulaciones sobre construcción de nuevos edificios, en cuyo caso deberá pactarse expresamente la forma de colaboración para ese fin entre las entidades contratantes.

(...)” (negritas fuera de texto).

En el proceso de descentralización administrativa que se impulsó con la Constitución Política de 1991, el concerniente al sector educativo comenzó con la Ley 60 de 1993 que autorizó al Gobierno a ceder los bienes inmuebles de propiedad de la Nación (cfr. Artículo 5°) y le ordenó suscribir unas actas en las que quedarán definidos los compromisos y obligaciones de la Nación, como cedente, y de los Entes Territoriales, como cesionarios (cfr. Artículo 15°).

La Ley 115 de 1994 en el Artículo 212° Parágrafo precisó las obligaciones del cesionario con respecto a los bienes cedidos:

“Art. 212° PARÁGRAFO. Estos bienes y aquellos a que se refieren los artículos 5° y 15° de la Ley 60 de 1993, deberán dedicarse con exclusividad a la prestación del servicio educativo estatal, de tal manera que no pueden ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, so pena de regresar los mismos al patrimonio de la Nación”.

El Congreso de la República estableció una **Condición Resolutoria**:

- i) Los bienes (cedidos) se deben dedicar con **exclusividad** a la prestación del servicio educativo estatal;
- ii) (Los bienes cedidos para la prestación del servicio educativo estatal) no se pueden **enajenar**; es decir, son **inalienables**;
- iii) (Los bienes cedidos para la prestación del servicio educativo estatal) no pueden ser **utilizados** con destinación distinta (a la prestación del servicio educativo).

Al final del párrafo se fijó una consecuencia: **si se cumple la condición resolutoria, los bienes cedidos deberán regresar al patrimonio del Departamento y/o de la Nación.**

El Artículo 212° Parágrafo de la Ley 115 precisó los compromisos del cesionario en los **Actos Administrativos** que desde ese entonces protocolizan las cesiones. En otras palabras, la Ley 115 de 1994 como norma general y universal estableció las condiciones de la cesión. Ningún Acto Administrativo de cesión de bienes pertenecientes a la Nación, al menos en el sector educativo, puede obviar esta salvaguarda que es legal, que no ha sido derogada, ni declarada inexecutable y está atendida a la Constitución.

Para cumplir el mandato legal de ceder los bienes inmuebles de propiedad de la nación, el Gobierno Nacional – Ministerio de Educación Nacional inició el proceso de transferencia a los Departamentos.

El 17 de octubre de 1997 el Ministro de Educación Nacional y el Gobernador del Departamento de Santander firmaron el *Acta de formalización de la entrega y recibo de los bienes inmuebles destinados a la prestación del servicio público educativo estatal, propiedad de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, cedidos al departamento de Santander*. Entre los bienes cedidos por la Nación al Departamento de Santander está la **Escuela Normal Nacional de Señoritas de Bucaramanga** (hoy Escuela Normal Superior de Bucaramanga).

El Acta de cesión estipuló:

“Los bienes inmuebles cedidos mediante la presente acta deberán dedicarse con exclusividad a la prestación del Servicio Público Educativo y no podrán ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, caso contrario los mismos regresarán a la Nación, tal y como lo dispuso el artículo 212 de la Ley 115 de 1994” (negrilla y subrayas fuera de texto).

En el Acta se estableció explícitamente la Condición Resolutoria, argumentando que es algo dispuesto por la Ley 115 de 1994 en su artículo 212°.

El proceso de descentralización del sector educativo se perfeccionó con la Ley 715 de 2001, que dispuso normas en materia de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales para organizar la prestación de los servicios de educación y salud. Esta ley ordenó una nueva organización de las instituciones educativas y estableció la celebración de actos administrativos en la cesión de los predios por parte de los departamentos a los municipios.

En el Artículo 9° de la Ley 715 de 2001 se lee:

***PARÁGRAFO 1o.** Por motivos de utilidad pública o interés social, las instituciones educativas departamentales que funcionen en los distritos o municipios certificados serán administradas por los distritos y municipios certificados. Por iguales motivos se podrán expropiar bienes inmuebles educativos, de conformidad con la Constitución y la ley. Durante el traspaso de la administración deberá garantizarse la continuidad en la prestación del servicio educativo. Para el perfeccionamiento de lo anterior se suscribirá un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales”* (negrillas fuera de texto).

En el Artículo 9° de la Ley 715 quedó establecido:

- i) Por motivos de **utilidad pública o interés social** las instituciones educativas de los departamentos que funcionen en los distritos o municipios certificados deben ser administradas por éstos.
- ii) Por motivos de utilidad pública o interés social se podrán expropiar bienes inmuebles educativos (se entiende que de particulares) para la prestación del servicio educativo estatal.
- iii) Durante el traspaso administrativo se debe garantizar la continuidad en la prestación del servicio.
- iv) Para el perfeccionamiento del traspaso **se debe suscribir un convenio** (contrato) interadministrativo entre las entidades territoriales.

Las condiciones de la cesión no podían ser distintas a las establecidas en el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994.

Con base en la Ley 715 de 2001, en el año 2006 el Departamento de Santander mediante la Resolución 18941 de diciembre 27, entregó al Municipio de Bucaramanga las instituciones educativas oficiales. Entre las instituciones cedidas se cuenta la Escuela Normal Superior de Bucaramanga.

Esta Resolución estipuló:

“ARTÍCULO SEGUNDO. DETERMINACIÓN DEL OBJETO. Los bienes inmuebles objeto de esta transferencia se dedicarán única y exclusivamente a la prestación del servicio público educativo y no podrán ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, caso contrario regresarán de nuevo al Departamento” (subraya y negrilla fuera de texto).

En el Acto administrativo se estableció que de no respetarse la destinación “única y exclusiva”, que de enajenarse el predio o ser utilizado con destinación distinta (a la educación), el predio debe “regresar de nuevo al Departamento”.

En síntesis, el proceso de descentralización administrativa que llevó a que el predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga fuera administrado desde el año 2006 por el Municipio de Bucaramanga es el siguiente:

- 1) La Constitución estableció la descentralización administrativa (Artículo 1°).
- 2) El Congreso, en ejercicio de sus funciones legislativas, autorizó al Gobierno a ceder los bienes, mediante **contratos**, a los Entes Territoriales (cfr. Artículo 150.9; Ley 60 de 1994, Artículo 5°).
- 3) El Congreso le ordenó al Gobierno suscribir esos contratos definiendo compromisos y obligaciones (Ley 60 de 1993, Artículo 15°).
- 4) El Congreso de la República dicta las normas generales y señala en ellas los objetivos y criterios a las cuales debe sujetarse el Gobierno para regular la educación como un servicio público con función social (Ley 115, Artículo 146°).
- 5) El Congreso precisó las condiciones de la cesión estableciendo una salvaguarda para los bienes cedidos (Ley 115 de 1994, Artículo 212°).
- 6) El Gobierno Nacional en cumplimiento de un mandato legal cedió la Escuela Normal de Señoritas de Bucaramanga al Departamento de Santander y en el contrato estableció una **condición resolutoria**.
- 7) El Departamento de Santander en cumplimiento de un mandato legal cedió la Escuela Normal Superior de Bucaramanga al Municipio de Bucaramanga y en el contrato estableció una **condición resolutoria**.

- 8) Los contratos de cesión, por ser actos lícitos, se rigen por las normas del Código Civil Colombiano.
- 9) El Municipio de Bucaramanga prestó su consentimiento, firmó y **se obligó a respetar lo estipulado en el contrato.**

Todo el proceso de cesión se hizo atendiendo a disposiciones legales, especialmente las de la Ley 115 Artículo 212°, y **administrativo**, involucrando al Gobierno Nacional – Ministerio de Educación, a la Gobernación de Santander y al Municipio de Bucaramanga – Secretaría de Educación.

4.2. CUMPLIMIENTO DE LA CONDICIÓN RESOLUTORIA

El Acta de Cesión del Departamento de Santander al Municipio de Bucaramanga de los bienes que eran de su propiedad y de aquellos que recibió de la Nación es un negocio jurídico actualmente válido, no ha sido declarado nulo por el Contencioso Administrativo y las condiciones fácticas que determinaron el reconocimiento del derecho no han desaparecido.

En los contratos de cesión de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga, la Ley estableció las condiciones para el nacimiento, ejercicio o extinción de los derechos del cesionario: i) debe destinar el predio-institución (**todo él y no una parte**) exclusivamente al servicio educativo; ii) no lo puede enajenar; iii) no lo puede utilizar con destinación distinta; iv) si se cumple la condición el bien regresa a su anterior dueño. Esta condición no está oculta y para cualquier lector no queda duda de que allí hay una condición.

Por ser la cesión un acto lícito, un contrato, se rige por las normas establecidas en el Código Civil Colombiano (cfr. Código Civil Artículo 20°). En él el Municipio de Bucaramanga se obligó voluntariamente y aceptó las condiciones de la cesión (cfr. Código Civil Artículo 1494°) y se presume que comprendió el cumplimiento de las obligaciones (cfr. Artículo 1540°), que son condición, y "las condiciones deben cumplirse literalmente en la forma convenida" (Artículo 1541°). Además, conocida claramente la intención de los contratantes, "debe estarse a ella más que lo literal de las palabras" (Artículo 1618°). Gracias a que el contrato expresa la voluntad del Departamento de Santander y del Municipio de Bucaramanga y se celebró válidamente, el mismo se rige por el principio "*lex contractus, pacta sunt servanda*", es decir, el contrato "**es ley para las partes**" (Artículo 1602°).

No se entiende cómo el Municipio de Bucaramanga – Concejo de Bucaramanga – Secretaría de Infraestructura desde el año 2010 están haciendo caso omiso, ignorando e incumpliendo el compromiso adquirido al firmar el contrato de cesión con el Departamento de Santander, desatendiendo, además, un mandato legal. Con sus actuaciones el Concejo y la Administración del Municipio de Bucaramanga incumplen lo que les ordena el contrato (la Resolución 18941 de 2006) y violan la Ley (el artículo 212° de la ley 115 de 1994).

La responsabilidad, la obligación próxima del Municipio de Bucaramanga es para con el Acta de Cesión; cumplir la condición resolutoria viola la Ley (el Código Civil), y lo hace, además, porque el contrato es expresión de una ley (del Artículo 212° de la Ley 115 de 1994; cfr. Artículo 9° Ley 715 de 2001).

Según el Código Civil, Artículo 1544°, **cumplida la condición resolutoria, “deberá restituirse lo que se hubiere recibido bajo tal condición”.**

Incumplir un contrato bilateral tiene sus efectos. El siguiente extracto de la Sentencia del Consejo de Estado – Sección Tercera, del día 22 de julio de 2009, Radicado 1997-0863-01(17552), Consejera Ponente Mg. Ruth Stella Correa Palacio, arroja luces importantes:

“En virtud del contrato bilateral cada una de las partes se obliga para con la otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa inmediatamente, al vencerse el plazo o al ocurrir alguna condición, de conformidad con los términos de la estipulación (arts. 1494, 1495, 1530 y ss. 1551 y ss. Código Civil). Por él cada contratante a prestar su consentimiento en la confianza en que la otra ejecutará las obligaciones recíprocas acordadas al tenor del contrato y en el tiempo debido. Empero, sucede que en ocasiones una de las partes se sustrae del compromiso y no satisface su obligación para con el otro al tiempo de su pago, incurriendo en un cumplimiento, vicisitud que se traduce en una obligación frustrada por obra de unos de los sujetos del vínculo y que por tal motivo es sancionada por el ordenamiento jurídico.

En efecto, el contrato, como expresión nítida que es de la autonomía de la voluntad, se rige por el principio “lex contractus, pacta sunt servanda”, consagrado positivamente en el artículo 1602 del Código Civil, por cuya inteligencia los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes lo celebran o por causas legales. En perfecta consonancia, el artículo 1603 de la misma obra, prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenece a ella sin cláusula especial, lo que significa que los contratantes en miras de satisfacer la función práctica, económica y social para la cual está instituido el tipo contractual por ellas elegido, deben actuar en forma leal y honesta, conforme a las exigencias de corrección y probidad y la ética media imperante en la sociedad, y sin abuso de sus derechos.

La inobservancia o violación de estos principios, que suponen el carácter y la fuerza vinculante para las partes y con efectos frente a terceros de un contrato existente y válido, como fuente de obligaciones que es (art. 1494 C.C.), con el consiguiente deber de tener en cuenta en su ejecución las exigencias éticas y de mutua confianza, hace caer en responsabilidad a la parte que comete la infracción al contenido del título obligacional. En tal caso, la ley impone el deber de reparar integralmente a la parte cumplida el daño causado, y para ello faculta a la parte agraviada o frustrada para exigir las obligaciones insatisfechas y defender los derechos que emanan del contrato en procura de satisfacer el objeto primario del mismo o, en su defecto por no ser éste

posible en el tiempo (causa oportuna), su equivalente, y obtener el resarcimiento de todos los perjuicios sufridos.

Así es, el incumplimiento del contrato otorga al contratante ofendido con la conducta de aquel que se apartó de los dictados del negocio jurídico, el derecho a reclamar la satisfacción del debido contractual y la indemnización de perjuicios, bien a través de la conminación directa o en virtud de un requerimiento extrajudicial de deudor para provocarla en forma espontánea, ora mediante su ejecución forzada por las vías judiciales y contra su voluntad, con pretensión de que se realice la prestación in natura, esto es, del débito primario u original, o con pretensión sobre el 'débito secundario, esto es, el subrogado o equivalente pecuniario de la obligación o aestimatio pecunia, con la indemnización de perjuicios"

De la Sentencia 17552 del Consejo de Estado se puede decir del Acta de Cesión firmada entre el Departamento de Santander y el Municipio de Bucaramanga:

- (i) El Acta de Cesión es un contrato bilateral en el que **cada una de las partes (el cedente y el cesionario) se obliga** para con la otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa de acuerdo con lo estipulado, en las siguientes condiciones:
 - inmediatamente;
 - al vencerse el plazo;
 - al ocurrir alguna condición.
- (ii) Al momento de firmarse el Acta de Cesión **hubo confianza mutua** en que la otra parte cumplirá lo pactado.
- (iii) La Sentencia dice: "En ocasiones una de las partes incumple". El Municipio de Bucaramanga está incumpliendo lo que pactó.
- (iv) Como el Acta de Cesión es expresión clara de la autonomía de la voluntad de las partes, se rige por el principio "*lex contractus, pacta sunt servanda*", **lo acordado es ley para las partes.**
- (v) La Ley dice que los contratos deben ser ejecutados de buena fe, por lo que obligan lo que en ellos se expresa y en todo aquello que emana de la naturaleza de la obligación (la condición resolutoria) o por la ley (para el caso, todo lo que emana del Artículo 212° de la ley 115 de 1994).
- (vi) El Acta de Cesión cumple una función práctica (relacionada con la descentralización del sector educativo) y social (la prestación del servicio de educación estatal).
- (vii) El Acta de cesión tiene unas exigencias éticas. Con las actuaciones de la Administración el Municipio de Bucaramanga ha abusado de sus

derechos y lo ha manifestado con expresiones de sus funcionarios (específicamente de la Administración del alcalde Bohórquez Pedraza): **“Ese terreno es nuestro y el dueño hace con sus propiedades lo que quiera”, “lo que en ley se hace, en ley se deshace”**.

- (viii) La observancia de los compromisos del Acta de Cesión tiene unas exigencias éticas (la administración social y democrática de un bien fiscal) y de mutua confianza.
- (ix) El incumplimiento del Acta de Cesión le otorga al ofendido (al Departamento de Santander y/o a la Nación) el derecho a reclamar la satisfacción del debido contractual a través de:
 - la conminación directa o **requerimiento extrajudicial para provocar de forma espontánea** (en el Municipio de Bucaramanga) el cumplimiento de lo acordado y estipulado.
 - **una ejecución forzosa por las vías judiciales.**

4.3. NULIDAD DEL SERIAL 14 DE LA TABLA DEL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 1° DEL ACUERDO 008 DE 2010 Y DE LOS DECRETOS MUNICIPALES QUE LOS DESARROLLAN EN IDÉNTICO ASUNTO POR CUMPLIR LA CONDICIÓN RESOLUTORIA DEL ARTÍCULO 2° DE LA RESOLUCIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER N° 18941 DE 2006

El Departamento de Santander y el Gobierno Nacional – Ministerio de Educación, dada su función de inspección y vigilancia (cfr. Ley 115, Artículo 148.2; Ley 715, Artículo 5.11) debieron conminar al Municipio de Bucaramanga para que cumpla lo acordado y estipulado en la transferencia de los bienes educativos (primero nacionales y luego departamentales, como lo es el caso de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga). El Departamento ha guardado silencio y el Ministerio de Educación, conocedor de la situación, ha respondido dos Derechos de Petición en los que ha expresado que no es de recibido que el Concejo de Bucaramanga modifique la destinación exclusiva, el uso para el servicio educativo y la inenajenación del predio prescritos en el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994.

Con base en la situación anterior y en cumplimiento del Artículo 95° de la Carta como ciudadano interpongo esta demanda.

4.3.1. UNIDAD PREDIO – INSTITUCIÓN SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN PRIMERA DE ENERO 22 DE 2015, RADICADO 2006-00190-00, CONSEJERO PONENTE MG. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, QUE CONFIRMA FALLO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS.

Los argumentos, reiterativos, de la Administración Municipal de Bucaramanga sobre la declaratoria de utilidad pública o interés social del predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga **para la construcción de ocho (8) locales comerciales, un teatrino y una plazoleta de comidas al interior de la glorieta del Intercambiador Vial Mesón de los Búcaros**, se pueden resumir así:

- i) El Municipio va a disponer únicamente de una “franja” de terreno.
- ii) El servicio educativo no se va a ver afectado debido a que las clases se seguirán dictando normalmente.
- iii) El proyecto de Parque Mesón de los Búcaros va a beneficiar a la población estudiantil que podrá recrearse en él.
- iv) La Escuela Normal bien puede administrar este nuevo espacio público para la ciudad.

Esta demanda parte de una tesis: el predio y la institución son una única realidad jurídica y educativa cedida por la Nación en el proceso de descentralización del sector educativo. Para argumentar esta tesis es pertinente revisar una jurisprudencia del Consejo de Estado.

El Departamento de Caldas y el Municipio de Manizales sostuvieron un pleito porque al momento de hacer la transferencia del INEM Baldomero Sanín Cano del departamento al municipio, el primero decidió quedarse con una porción del lote argumentando que la Ley 715 había ordenado el traspaso de entidades educativas y no de lotes y que el pedazo que se reservaba el departamento no estaba siendo usado para actividades académicas.

El Tribunal Administrativo de Caldas falló a favor del Municipio de Manizales:

“... manifiesta el Tribunal que habiéndose demostrado que en el caso del INEM BALDOMERO SANIN CANO, el lote de terreno que se reserva el Departamento de Caldas en el artículo 1° de la Ordenanza conforma una unidad como institución educativa, que el departamento de Caldas recibió de manos de la Nación, mediante acta, en el año 1996, pero con una precisa destinación al servicio público educativo estatal.

Por lo anterior, una vez decidida por el departamento de Caldas la entrega al municipio de las instituciones educativas, nada justifica ni explica legalmente el fraccionamiento de la misma, y no es aceptable el argumento del departamento conforme al cual la Ley 715 se refiere a instituciones y no a lotes, pues no cabe duda del vínculo entre el inmueble y la prestación del servicio educativo” (negrilla fuera de texto).

El Tribunal Administrativo de Caldas reitera que no se puede cambiar la destinación de los bienes inmuebles transferidos, porque dicha destinación “es

una expresión de cautela y amparo del uso que deben conservar los bienes transferidos, acorde perfectamente con el ordenamiento jurídico superior”.

El fallo del Tribunal Administrativo de Caldas fue apelado ante el Consejo de Estado, el cual confirmó la sentencia:

“La entrega de los bienes y establecimientos a las entidades territoriales se hacía mediante un acta en la cual se definían, entre otros aspectos, los compromisos y obligaciones a cargo de la Nación y las entidades territoriales.

Por su parte el párrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994, para la transferencia a las entidades territoriales de los bienes nacionales destinados a la prestación del servicio educativo prescribió que ‘deberán dedicarse con exclusividad a la prestación del servicio educativo estatal, de tal manera que no pueden ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, so pena de regresar los mismos al patrimonio de la Nación.

En consecuencia, la cesión a las entidades territoriales de los inmuebles de propiedad de la Nación dedicados al servicio educativo fue condicionada por disposición de la ley, mediante una condición resolutoria cuyo cumplimiento, conforme al artículo 1536 del Código civil daría lugar a la extinción del derecho” (negrilla y subrayas fuera de texto).

El Consejo de Estado reitera que la transferencia de bienes Nacionales es condicionada y que los derechos del adquirente están limitados, pues en las actas de cesión está indicado que los inmuebles deben ser dedicados con exclusividad a la prestación del servicio educativo estatal y que no pueden ser enajenados ni utilizados con destinación distinta, pues en caso contrario deben volver al patrimonio de la Nación, de conformidad con lo previsto en el Parágrafo del Artículo 212° de la Ley 115 de 1994.

4.3.2. LA ALCALDÍA DE BUCARAMANGA NO HIZO UN ESTUDIO PREDIAL DEL LOTE DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA Y EL CONCEJO DE BUCARAMANGA TOMÓ UNA DECISIÓN DESCONOCIENDO LA NORMA

Uno de los requisitos previos a la planeación de una obra de infraestructura, como el Intercambiador Vial Mesón de los Búcaros, es la identificación y análisis integral del área de influencia directa e indirecta del proyecto de aspectos como: (i) la infraestructura de redes y servicios públicos; (ii) el patrimonio urbano, arquitectónico, cultural y arqueológico; (iii) los recursos naturales existentes; (iv) el diagnóstico predial o análisis de los predios a adquirir e intervenir; (v) las condiciones sociales y culturales de la población, etc.

En este orden de ideas, cuando la Alcaldía de Bucaramanga presentó el Proyecto de Acuerdo 034 de 2010 pidiendo facultades para declarar de utilidad pública e interés social de una serie de predios para la construcción de intercambiadores

viales, entre ellos el del Mesón de los Búcaros, debió presentar un estudio del sector y un diagnóstico predial. Infortunadamente, como se desprende de la lectura del Acta N° 58 de la Sesión Ordinaria de Plenaria del Concejo de Bucaramanga del día 20 de mayo de 2010, no lo hizo. Por esta circunstancia, los ediles de la época aprobaron el Acuerdo 008 de 2010 desconociendo, primero la salvaguarda del Artículo 212° de la Ley 115, y segundo la existencia de las Actas de Cesión de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga, específicamente la Resolución 18941 del Departamento de Santander del año 2006.

En la plenaria del Concejo de Bucaramanga realizada el día 20 de mayo de 2010 participaron 16 concejales; el Secretario de Infraestructura; la Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio; el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación; y el Personero Delegado para la Vigilancia de los Bienes Fiscales y Protección del Medio Ambiente, ninguno de los participantes hizo mención del estatus jurídico del predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga y menos de la Ley 115 y de su Artículo 212° Parágrafo, ni de las Actas de Cesión.

En dicho debate:

- a) Los señores concejales quieren sacar con urgencia el proyecto de construcción de las obras viales, dado el atraso de más de 20 años en cuanto a movilidad vial en Bucaramanga.
- b) Los señores concejales expresaron dudas sobre la socialización del proyecto con los ciudadanos.
- c) Los Concejales expresaron no conocer bien el proyecto del Intercambiador Vial del Mesón de los Búcaros.

La Concejala Élide Mantilla Rodríguez contó que ella sí estuvo en la presentación que hizo la Alcaldía en el Hotel Dann Carlton.

El Concejala David Camargo Duarte pidió que dicha presentación se hiciera nuevamente en el recinto del Concejo para tener mayor información, así la discusión demorara un poco.

- d) El tema de la intervención de lote de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga fue abordado en la sesión plenaria.
 - i) La Concejala Martha Eugenia Montero Ojeda expresó su sorpresa porque el Señor Alcalde de Bucaramanga FERNANDO VARGAS MENDOZA no sabe cuánta es el área de la Escuela Normal a intervenir. Según ella el burgomaestre había expresado que serían solamente 300 m², pero que en realidad serán más de 2.000 m².

- ii) El Concejal Uriel Ortiz Ruiz expresó que no se puede detener el desarrollo de la ciudad y que la Escuela Normal recibirá una compensación con la construcción de salones.

El Concejal planteó que se debe “proteger” el Mesón de los Búcaros porque es un patrimonio histórico de la ciudad.

- iii) La Concejal Élide Mantilla Rodríguez en una nueva intervención afirmó que el diseño fue hecho por un “gurú” que ha ganado premios internacionales; que es muy ecológico; y que la Escuela Normal sólo perderá 237 m² que serán compensados con unos salones.
 - iv) La Concejal Carmen Lucía Agredo manifestó su preocupación por que la Escuela Normal estaba en la lista para ser declarada como monumento patrimonio cultural en el Ministerio de Cultura. Ella pidió un pronunciamiento de la Dra. Miriam Elizabeth Riquelme Passow, Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio.
 - v) El Secretario de Infraestructura Dr. Álvaro Ramírez dijo que sí hubo socialización, incluida a la Escuela Normal y reveló que el total del área a intervenir es de 3.400 m², de los cuales 1.500 m² se destinan a una plazoleta de acceso a la institución y que de la edificación únicamente se toman 236 m². Los salones se compensarán con aulas de informática.
- e) No se hizo ningún tipo de debate sobre el estatus jurídico de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga. Es decir, el Concejo de Bucaramanga tomó la decisión de declarar de utilidad pública e interés social a la Escuela Normal Superior de Bucaramanga desconociendo normas de carácter superior.
 - f) El Concejo, finalmente, autorizó al Señor Alcalde para que procediera con el plan vial maestro de la ciudad, lo cual sucedió con la promulgación del Decreto 0189 de julio 6 de 2010.

El hecho de desconocer la norma (el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994) y las Actas de cesión, específicamente la Resolución 18941 del Departamento de Santander del año 2006, no exime la responsabilidad ni sirve de excusa (cfr. Código Civil, Artículo 9°). Esta ignorancia hace írrito el acto administrativo.

En consideración de lo anterior:

- 1) Se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo del Concejo de Bucaramanga 008 de 2010;

2) Por ser un acto administrativo que desarrolla el Acuerdo 008 de 2010 se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto de la Alcaldía de Bucaramanga 0189 de 2010; y

5. NULIDAD POR DESCONOCIMIENTO DEL ARTÍCULO 366° DE LA CONSTITUCIÓN Y POR LAS IRREGULARIDADES EN LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL DEL PREDIO DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA

La educación es un servicio público que tiene una **función social** (cfr. Artículo 67° Mayor; Artículos 1° y 146° Ley 115 de 1994) y es un **servicio público esencial** (cfr. Corte Constitucional Sentencia T-423 de 1996; Sentencia T-1059 de 2001; Sentencia C-122 de 2012) gracias al mandato constitucional contenido en el Artículo 366° en los siguientes términos:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. 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” (negrilla fuera de texto).

El Constituyente, **por encima de cualquier determinación legislativa**, calificó la actividad de la educación (junto con la de la salud, el saneamiento ambiental y el suministro de agua potable) “como servicio público y objetivo central y fundamental de la finalidad del Estado, con el carácter de permanente en su prestación, en cumplimiento de normas constitucionales”; ello para “garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población” (Corte Constitucional, Sentencia T-423 de 1996, M:P: Hernando Herrera Vergara).

No es descabellado afirmar que la educación, por tener una función social y ser un servicio público esencial, tiene una protección constitucional que se extiende a las entidades educativas en cuanto en ellas se materializa el servicio educativo. Los niños, niñas y adolescentes merecen recibir una educación de calidad en condiciones ambientales y escolares de calidad.

El Concejo de Bucaramanga y el Municipio de Bucaramanga fundamentan la decisión de declarar de utilidad pública o interés social a la Escuela Normal Superior de Bucaramanga en el Artículo 58° de la Carta (y en los programas y proyectos contemplados en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997), pues allí se declara la primacía o evidente supremacía del interés público sobre el interés privado. Esta disyuntiva plantea una lectura armónica, contextual, sistémica entre los Artículos 58° y 366° de la Constitución.

5.1. JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL DE BIENES FISCALES

Ante de iniciar el análisis sobre la procedencia de la declaratoria de utilidad pública o de interés social de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga, es importante reiterar que la presente demanda no pretende desestimar la legitimidad constitucional y legal que asiste al Municipio de Bucaramanga para desarrollar los programas y proyectos contemplados en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, que tienen su sustento constitucional en el Artículo 313° Mayor. En razón de lo anterior, en la presente demanda únicamente se controvierten el Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo 008 de 2010 y el Serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto Municipales 0189, pues dichos apartes son los que se refieren en concreto a la Escuela Normal Superior de Bucaramanga.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-284 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mejía) hace un balance de la doctrina y la jurisprudencia sobre la privación coactiva, por razones de utilidad pública o de interés social, de la titularidad de un bien particular. La Corte siguiendo al tratadista español Luciano Parejo advierte que esta potestad, a través de procedimientos legales, en principio excluye los bienes de dominio público, pues estos, que están bajo la tutela jurídica del Estado, ya sirven a un interés general, están destinados a cumplir fines de utilidad pública en distintos niveles (cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-314 de 2012). En el caso de los bienes educativos estos ya cumplen una función social muy importante: prestar un servicio público esencial. Aun así, el mismo legislador declaró que por utilidad pública o interés social, los bienes educativos departamentales localizados en distritos o municipios certificados deben ser administrados por éstos.

A su vez, el Consejo de Estado estima que si bien en principio no hay obstáculos constitucionales o legales para que proceda la utilidad pública de bienes fiscales, tal decisión no puede ser tomada a la ligera por las autoridades locales. Esta jurisprudencia está desarrollada en la Sentencia del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, Radicado 5805 de 2000 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero) en la que revisa el fallo del Tribunal Administrativo de Bolívar que anula el Acuerdo Municipal N° 12 de 1992 del Concejo Distrital de Cartagena de Indias mediante el cual fueron declarados de utilidad pública unos terrenos de la Aeronáutica Civil en el Barrio Crespo de esa ciudad.

Para la Aeronáutica los terrenos del Aeropuerto Rafael Núñez están protegidos por la Ley 3ª de 1997. Para el Municipio dichos predios podían ser afectados al uso público porque los vecinos los estaban utilizando para la recreación y el deporte.

El Tribunal Administrativo de Bolívar declaró la nulidad del Acuerdo N° 12 del Concejo de Cartagena con los siguientes argumentos:

“Los lotes de terreno declarados de utilidad pública por parte del Concejo Distrital de Cartagena eran, en virtud de la Ley 3° de 1977 y el Decreto 3148 de 1968, Bienes Estatales; es decir, el legislador fue el que dio el carácter de tales y el único que podía en un momento determinado variar la destinación de los mismos.

En este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que la competencia para determinar la estructura de la administración, así como las competencias, fines y el patrimonio de las entidades descentralizadas del orden nacional, como es el caso de la AEROCIVIL, corresponde al legislador, que es el único que puede, en consecuencia, modificar aquella estructura y suprimir las entidades creadas, así como alterar la composición del patrimonio de aquellas.

Así el Tribunal considera que el Concejo Distrital de Cartagena no tenía facultad para declarar de utilidad pública los lotes de terreno de propiedad de AEROCIVIL y, por ende, de la Nación, ya que estos forman parte del patrimonio de una entidad descentralizada del orden nacional y habían sido adscritos a ella por medio de normas jurídicas de carácter superior emanadas del Congreso de la República; por lo que sólo una Ley especial proferida por el mismo legislador era la que podía cambiar la destinación de los lotes y, consecuentemente, sacarlos del patrimonio de la entidad” (negrillas fuera de texto).

El Consejo de Estado confirmó la providencia e hizo un análisis de la declaratoria de utilidad pública a partir del Artículo 58° de la Constitución y de la ley.

“(…) Consecuentemente con la anterior filosofía el inciso 1° del artículo 58 de la Carta establece que, cuando una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado debe ceder al público o social.

Ello implica que, a pesar de estar consagrado constitucionalmente el derecho a la propiedad privada, el Estado tiene determinadas prerrogativas en relación con la misma, entre ellas, la institución de la expropiación para obtener los bienes pertenecientes a los particulares y cuyo fundamento, no es otro, que el ejercicio del poder público en defensa del interés general y con base, únicamente, en una finalidad de utilidad pública o de interés social, señalados por el legislador, y previa indemnización correspondiente.

‘De manera genérica se puede decir que la expropiación es la facultad soberana que tiene un Estado para privar a una persona, que se encuentre en su territorio, de un derecho patrimonial de cualquier índole’.

La Corte Constitucional la ha definido ‘como un instituto, un negocio o una operación de derecho público, por medio de la cual el Estado, por razones de utilidad pública o de interés social, priva coactivamente de la titularidad de un determinado bien a un particular, de acuerdo con un procedimiento específico y previo pago de una indemnización’.

Son características del instituto de la expropiación el que el poder público, en aras de la prevalencia del interés general y con base siempre en una finalidad de utilidad pública o interés social, puede obtener todos aquellos bienes pertenecientes a cualquier particular que sea necesario para garantizar los objetivos comunes del Estado.

Por otra parte, la Sala sobre la base de que ni el derecho a la propiedad, ni ninguno de los demás derechos es absoluto, pues tienen siempre como limitante el interés general, ante el cual deben ceder, con el fin de que todo el ordenamiento jurídico, económico y social logre su cabal desarrollo y su estabilidad, en principio encuentra que para el desarrollo de los fines estatales la administración puede adquirir la propiedad privada, bajo la comprensión que se da, y que debe ser previo, pago que se realiza con el fruto de los tributos que realiza toda la comunidad.

Por ello, la declaratoria de utilidad pública o interés social constituye el presupuesto fundamental para legitimar el ejercicio del poder público que se traduce en la facultad para expropiar la propiedad privada. Pero el ejercicio de tal facultad debe ser de conformidad con muy precisos parámetros. Tal declaratoria debe responder a los motivos que haya señalado el legislador, mientras que la determinación de los bienes sobre los que recae dicha declaratoria corresponde a la autoridad administrativa”.

Acto seguido hace un breve análisis de la Ley 9 de 1989 en la que se señalan los fines de la reforma urbana y la competencia para hacer la declaratoria de utilidad pública de un bien privado. Con estas herramientas analiza los bienes públicos, ya sea para el uso público o fiscales y repasa los argumentos del Concejo de Cartagena de Indias para declarar como de utilidad pública los terrenos del Aeropuerto de la ciudad en el barrio Crespo.

Con base en esos análisis el Consejo de Estado concluye:

“Si bien es cierto que a tenor del artículo 58, inc.2°. de la Constitución Política la propiedad, hoy en día, tiene también una función ecológica, no lo es menos que ello no posibilita que se adopten medidas sin tener en cuenta el carácter de BIEN FISCAL, so pretexto de adelantar obras de desarrollo en bien de la comunidad, sin el debido procedimiento que debe preceder a una determinación de tal naturaleza.

Ciertamente, se probó dentro de la presente actuación que el Acuerdo determinado recayó sobre dos inmuebles que ostentan el carácter de BIENES FISCALES y que, por lo tanto, su régimen se asimila a los bienes de propiedad privada. Pero debe tenerse en cuenta que, de una parte, éstos forman el patrimonio de una entidad pública y, de otra que están afectados a la prestación del servicio a cargo de dicha entidad.

Además, encuentra la Sala, el punto es el referente a la doble Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social que pesa sobre los inmuebles a que se refiere el Acuerdo demandado, para fines diferentes: afectación a la prestación al servicio aéreo y, de otro lado, recreación de la comunidad.

La primera por efecto del Decreto 155 de 1977, anteriormente referenciado, cuyo teto confluye con los fines que se previeron en la creación de la entidad demandante, y la segunda, producto del Acuerdo demandado dentro del proceso.

(...)

En tercer lugar, resulta menester precisar que si bien, en principio, no existe obstáculo de rango constitucional o legal en aras de que proceda la Declaratoria de Utilidad Pública o Interés Social respecto de los BIENES FISCALES, no lo es menos que la autoridad administrativa no puede entrar a adoptar tal determinación de forma autónoma e independiente de los programas trazados de manera previa por la propia Administración. De manera que como tal Declaratoria respecto de un bien determinado debe ser consecuencia de la previa planeación de una obra, para cuya ejecución se requiera de determinada propiedad y la cual debe referirse la motivación del acto administrativo respectivo a fin de que establezca la conexidad entre la planeación, en este caso municipal, y la decisión que se adopta, con mayor razón, en tratándose de propiedad que hace parte del patrimonio de otra entidad pública, la necesidad de la ejecución de planes debe aparecer clara a fin de que no entren en contradicción los adoptados por la entidad propietaria de los mismos frente a los previstos por otra entidad pública.

Lo anterior implica la existencia previa de un Plan de Desarrollo de la entidad territorial que indique la construcción de una obra pública y del cual se derive que necesariamente la administración requiere de una propiedad privada para la ejecución de la misma.

De lo contrario, se posibilita la arbitrariedad en esta clase de regulaciones, lo que iría en contravía con el carácter excepcional del tipo de adopciones como la contenida en el acto demandado.

(...)

Ocurre, además, que no puede llegarse a la falta de total coordinación entre los Planes de la entidad territorial y los que tenga previsto la entidad del nivel nacional, pues lo que se encuentra probado es que los terrenos de propiedad de la actora se encuentran afectados al cumplimiento de sus funciones y, mal puede el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena desconocer tal fin, cuando lo cierto es que la Aeronáutica Civil debe prever con anticipación la ampliación de las pistas y demás servicios indispensables para la debida prestación del servicio de transporte aéreo, a fin de no improvisar en el futuro la infraestructura que requiere para el cumplimiento de sus fines" (negritas fuera de texto).

De la Sentencia del Consejo de Estado (que reitera jurisprudencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil, cfr. Radicado 697 de 1995, C.P. Javier Henao Hidrón), se destaca:

- 1) Un Bien Fiscal de una entidad pública que esté protegido por una norma jurídica superior emanada del Congreso de la República no puede ser cambiado en su destinación y ser sacado del patrimonio de dicha entidad.
- 2) Un Bien Fiscal de una entidad pública no puede tener una doble declaratoria de utilidad pública; dado el caso, prima la declaratoria de utilidad pública decretada por el legislador.
- 3) Es importante y necesario que las entidades estatales coordinen sus planes de desarrollo para no entorpecer el cumplimiento de los fines de la entidad poseedora del Bien Fiscal.

5.2. EL ACUERDO 008 DE 2010 DEL CONCEJO DE BUCARAMANGA

El Acuerdo 008 de 2010 *“Por medio del cual se faculta al Señor Alcalde de Bucaramanga para que declare por motivos de utilidad pública e interés social la adquisición de los predios necesarios para la construcción de los Intercambiadores Viales ubicados en la Calle 93 Transversal Oriental, Avenida Quebradaseca con Carrera 15 y Avenida Quebradaseca con Carrera 27, así como también la existencia de especiales condiciones de urgencia que autorizan la expropiación”*, se expidió haciendo uso de las facultades constitucionales consagradas en los Artículos 313°.3 y 58° de la Carta y las legales estipuladas en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997.

En los Considerandos se expresan las siguientes “motivaciones”:

- i) El objetivo y el compromiso de hacer de Bucaramanga una Ciudad Moderna en lo económico, turístico, cultural, servicios y en la calidad de vida de los ciudadanos;
- ii) La necesidad de fortalecer la estructura funcional y competitiva de la ciudad como hábitat digno;
- iii) El atraso significativo en la red vial urbana;
- iv) La densificación en el uso del suelo urbano y el déficit en vías, espacios públicos y equipamientos urbanos;
- v) La mejora de la movilidad establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 0891 de junio 9 de 2004);
- vi) El mejoramiento y ampliación de la malla vial y recuperaciones urbanísticas;
- vii) El desarrollo ordenado del Sistema de Transporte de Bucaramanga;
- viii) La identificación de intersecciones viales estratégicas;
- ix) La conveniencia de declarar la utilidad pública o el interés social de predios para asegurar la construcción de los intercambiadores.

Los fundamentos legales esbozados son los siguientes:

“Que la Ley 9ª de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, faculta a los concejos municipales para disponer lo conducente con relación al desarrollo urbanístico y para

la compraventa y expropiación de bienes de particulares que sean considerados por la administración como de utilidad pública.

Que la Ley 388 de 1997 reformativa del artículo 10 de la ley 9 de 1998, en el literal e) del artículo 58, sobre los motivos de utilidad pública señala que se podrá declarar de utilidad pública para adquirir un inmueble cuando se destine para los siguientes fines: 'e) Ejecución de Programas y proyectos de infraestructura vial y sistema de transporte masivo'.

Que el artículo 11 de la ley 9 de 1989, modificado por el artículo 59 de la ley 388 de 1997, estableció que además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la ley 9 de 1989.

(...)

Que el artículo 63 de la ley 388 de 1997, consideró que existen motivos de utilidad pública e interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando conforme a las reglas señaladas en la presente ley, la respectiva autoridad administrativa competente, considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c) d) e), h), j), k), l), y m) del artículo 58 de la presente ley.

Que el numeral 2) del artículo 65 de la ley 388 de 1997 señala como uno de los criterios para la declaratoria la urgencia de acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social el carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio, criterio aplicable a la obra que se pretende construir y que constituye una solución al problema vial de la ciudad.

Que los términos del artículo 64 de la citada ley, 'Las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación vía administrativa serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso mediante acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos' (negritas fuera de texto).

De lo expuesto en los Considerandos se puede concluir:

- (i) La intención del Acuerdo 008 de 2010 para facultar al Alcalde de Bucaramanga para que declare por motivos de utilidad pública e interés social la adquisición de unos predios es la modernización y ampliación de la red vial de la ciudad para mejorar la movilidad vehicular.
- (ii) El Acuerdo 008 es claro en invocar explícitamente el literal e) del Artículo 58° de la Ley 388 de 1997: **"e) Ejecución de Programas y proyectos de infraestructura vial y sistema de transporte masivo"**.

- (iii) El Acuerdo 008 en ningún momento invoca el literal c): **“c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos”**.
- (iv) El Acuerdo 008 expresa el criterio para la declaratoria de la urgencia: **“2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda de instrumento expropiatorio”** (Ley 388, Artículo 65°).

En la parte dispositiva el Acuerdo 008 ordena:

“ARTÍCULO PRIMERO. Facúltese al Señor Alcalde del Municipio de Bucaramanga para que declare por motivos de utilidad pública o interés social, la adquisición de los predios requeridos para la Construcción de los Tres (3) Intercambiadores viales, que se relacionan a continuación:

- 1) *INTERCAMBIADOR VIAL DE LA CALLE 93 TRANSVERSAL ORIENTAL (contiene una tabla con 8 predios con: número predial, dirección, propietario, matrícula).*
- 2) *INTERCAMBIADOR VIAL AVENIDA QUEBRADASECA CON CARRERA 27 (contiene una tabla con 19 predios con: número predial, dirección, propietario, matrícula).*
- 3) *INTERCAMBIADOR VIAL AVENIDA QUEBRADASECA CON CARRERA 15 (contiene una tabla con 30 predios con: número predial, dirección, propietario, matrícula).*

ARTÍCULO SEGUNDO. Facúltese al Señor Alcalde del Municipio de Bucaramanga para que declare la existencia de especiales condiciones de urgencia que autorizan la expropiación de los predios relacionados en el artículo anterior.

ARTÍCULO TERCERO. La declaratoria de utilidad pública o de interés social así como las especiales condiciones de urgencia deberá hacerse mediante actos administrativos independientes.

ARTÍCULO CUARTO. El Municipio de Bucaramanga adelantará las actuaciones necesarias para adquirir los inmuebles requeridos para la construcción de los tres intercambiadores viales arriba enunciados, bien por enajenación voluntaria o por expropiación administrativa, acatando las disposiciones normativas contenidas en la ley 388 de 1997 y el Decreto 1420/98.

ARTÍCULO QUINTO. Las facultades otorgadas son por el término de seis meses contados a partir de la vigencia del presente acuerdo.

ARTÍCULO SEXTO. El Señor Alcalde del municipio de Bucaramanga, con el fin de evitar restricciones innecesarias a la propiedad, deberá liberar en el menor tiempo posible y ante la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos, las áreas de terreno que no se requieren para la ejecución del proyecto”.

En la parte dispositiva hay que resaltar:

- i) Se faculta al Señor Alcalde que declare por motivos de utilidad pública o interés social la adquisición de los predios requeridos para la construcción de los intercambiadores viales.
- ii) Se faculta al Señor Alcalde para que declare especiales condiciones de urgencia que autorizan la expropiación de los predios relacionados en el Artículo 1°.
- iii) Señala que la declaratoria de utilidad pública o interés social así como las especiales condiciones de urgencia **debe hacerse mediante actos administrativos independientes.**
- iv) Señala que el Señor Alcalde con el fin de evitar restricciones innecesarias a la propiedad **debe liberar en el menor tiempo posible las áreas de terreno que no se requieran para la ejecución de los proyectos.**

5.3. LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL POR ESPECIALES CONDICIONES DE URGENCIA DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA: SERIAL 14 DE LA TABLA DEL NUMERAL 2) DEL ARTÍCULO 1° DEL ACUERDO 008 DE 2010

En los Considerandos del Acuerdo 008 se fundamenta la decisión de la declaratoria de utilidad pública e interés social de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga (Serial 14 de la Tabla del Numeral 2) del Artículo 1°) en el Artículo 58° de la Constitución Política: "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social". Dicho artículo **declara que la propiedad es una función social y que le es inherente una función ecológica.**

Además, el Acuerdo se sustenta en el Literal e) del Artículo 58° de la Ley 388 de 1997: "Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo", y en el Numeral 2 del Artículo 65° de la misma Ley: "El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento apropiado".

El fin para la adquisición o expropiación de los predios, incluido el de la Escuela Normal es preciso: **la construcción de un intercambiador vial.** En ningún aparte del Acuerdo, ni en el Decreto 0189 de 2010, se invoca el Literal c) del Artículo 58° de la Ley 388: "*Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos*".

La declaratoria de utilidad pública o interés social de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga hay que leerla en el contexto y armonía de los Artículos 1°, 44°, 58°, 67°, 209° y 366° de la Constitución Política y en el contexto de las Leyes 115 de 1994 (Artículo 212°) y 715 de 2001 (Artículo 9° Parágrafo 1) y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

5.3.1. UNA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA PARA BENEFICIAR INTERESES COMERCIALES PARTICULARES

El predio-institución educativa Escuela Normal Superior de Bucaramanga es un Bien Fiscal protegido con una salvaguarda establecida en una Ley de la República, en el Artículo 212° de la Ley 115: su **destinación es exclusiva para la educación, es inalienable y no se le puede cambiar el uso**, porque en él se presta un **servicio público esencial** (cfr. Artículo 366° de la Carta) y cumple una **función social** (cfr. Artículo 67° de la Carta; Artículos 1° y 146° de la Ley 115 de 1994) y una **función ecológica** (porque está rodeado de un bosque y amplias zonas verdes; cfr. Artículos 58° y 366° de la Carta). Además, tiene una **declaratoria de utilidad pública e interés social para la continuidad de la prestación del servicio educativo** (cfr. Artículo 9° Parágrafo 1 Ley 715).

La declaratoria de utilidad pública e interés social autorizada en el Acuerdo 008 de 2010 y ejecutoriada en el Decreto 0189 de 2010 es para la construcción del Intercambiador Vial Mesón de los Búcaros. Con la proyección y construcción de la obra se ha revelado una segunda finalidad que no se menciona en los actos administrativos: **es para la construcción de unos locales comerciales, un teatrino y una plazoleta de comidas al interior de la glorieta del intercambiador** (construcciones que contrarían lo dispuesto en el Artículo 13° del Decreto 2976 de 2010 y en el Artículo 11° de la Ley 1228 de 2008). Es decir, **la finalidad es comercial y recreativa**. En el Artículo 58° de la Ley 388 de 1997 no se prevé como motivo para la declaratoria de la utilidad pública o interés social la construcción de locales comerciales en un espacio público; sí se prevé lo recreacional, el ornato, el turismo y el deporte que no están invocados en los actos administrativos.

¿Cómo se sabe que existe esa intención de construir unos locales comerciales, un teatrino y una plazoleta de comidas?

✓ En el Acta N° 58 de la sesión correspondiente a la plenaria del Concejo de Bucaramanga del día 20 de mayo de 2010 se lee la intervención del concejal Uriel Ortiz Ruiz, líder –en ese entonces– de la bancada oficialista:

“... hay un segundo predio que también hay que proteger que es el Mesón de los Búcaros, el Mesón de los Búcaros es un ícono turístico en Bucaramanga así como cuando hicieron Metrolínea y protegieron a Papi Quiero Piña a Papi Quiero Piña le dieron ventaja para que no desapareciera, también el Mesón de los Búcaros yo creo que ahí no dice en la 27 con quebradaseca sino en el Mesón de los Búcaros y yo creo que hablando con el Doctor Rodrigo Fernández pues el dueño de eso también ha estado en conversaciones con la Administración y yo creo que antes lo deben embellecer mucho mejor que eso se convierta en algo... ahí está la Biblioteca Turbay que sea algo, que se pueda proyectar en otro sitio cercano, se van hacer una plazoleta encima del intercambiador se va hacer una plazoleta de 5000 metros ahí puede estar encima de esa plazoleta un negocio bonito que atraiga a la gente, hay que cambiar...” (negrilla y subraya fuera de texto)

✓ En la Licitación de la obra del Intercambiador Vial Avenida Quebradaseca con Carrera 27 se describen las vías y la glorieta de la siguiente forma:

“El Intercambiador consta de tres niveles, el nivel 0 del proyecto consiste en una glorieta ovalada de 100m de longitud en su diámetro mayor y 80m en su diámetro menor, cuenta además con dos pasos deprimidos a diferentes niveles, que corresponden a la mayor demanda de flujo vehicular en la intersección el primero de 210m y el segundo de 455m de longitud.

La materialización de esta obra beneficiará la movilidad vehicular tanto en los desplazamientos en sentido norte – sur y viceversa como en los se realicen oriente – occidente y viceversa. Igualmente generará espacios públicos mediante la construcción de andenes y plazoletas que se integran mediante pasos peatonales con un gran espacio de encuentro ubicado en el centro de la glorieta del intercambiador.

La intervención total de espacio urbano será de 16.000 M² distribuidos de la siguiente forma:

- ✓ *Andenes y zonas verdes: 6.500 M².*
- ✓ *Plazoletas públicas de: 3.700 M².*
- ✓ *Glorieta central: 5.800 M².*
- ✓ *175 Módulos culturales, comerciales y de servicios institucionales.*
- ✓ *120 pulverizadores de Agua.*
- ✓ *Un puente peatonal de 340 metros de longitud.*
- ✓ *Bancas en concreto figurado y en madera con diferentes inclinaciones.*
- ✓ *42 grandes árboles Búcaros alusivos a la ciudad y específicamente al sector.*
- ✓ *Teatrillo al aire libre.*
- ✓ *Arborización acorde a las condiciones bioclimáticas del entorno” (negritas fuera de texto).*

✓ El día 18 de abril de 2017 el Señor Ricardo Pinto Martínez, al conocer el Proyecto de Ley 234/2017 C para exceptuar a la Escuela Normal de la salvaguarda prevista en el Artículo 212° de la Ley 115, radicó un Derecho de Petición en el Congreso de la República. En él preguntó:

“TERCERO. Solicitar a la Administración del Municipio de Bucaramanga una certificación sobre las siguientes cuestiones:

- i) Valor de las obras ornamentales al interior de la isla de la glorieta.
- ii) Certificar que los locales comerciales aún no han sido vendidos, ni arrendados.
- iii) Exponer la forma como serían licitados para venta o arriendo los locales y la administración del teatrino.
- iv) Exponer la forma como sería administrado el IVMB y la forma para evitar su deterioro.
- v) Exponer las medidas de seguridad al interior de la isla ante problemas de orden público o por causa de la naturaleza (v.gr. un terremoto) o de accidentes viales”.

La Secretaría de Infraestructura allegó a la Escuela Normal una respuesta a dicho requerimiento en la que se destaca lo siguiente:

- La Secretaría de Infraestructura argumenta que como no han sido construidos dichos locales y “no están clasificados como comerciales”, **“aún no han sido vendidos ni arrendados”**. Ese “aún” significa que aunque no han sido vendidos ni arrendados, probablemente puedan ser vendidos y/o arrendados, porque, muy probablemente, sí son comerciales.
- La Secretaría de Infraestructura habla de unos usos: subestación eléctrica; puesto de policía; oficina de veeduría ciudadana; local para el Instituto de Recreación y Deportes INDERBU; local para la Secretaría de Salud y Ambiente del Municipio; dos locales para baterías de baños.
- Estos destinos se pueden catalogar como sofismas de distracción ya que: i) hay un CAI en el Parque de los Niños; ii) no se tiene claro lo de la subestación eléctrica y las baterías de baños; y iii) menos los locales para el INDERBU y la Secretaría de Salud.

✓ El Señor Ricardo Pinto Martínez, quien entabló la Acción Popular de carácter preventivo, manifestó lo siguiente en la Sesión de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes el día 10 de mayo de 2017:

“(…); y si bien es cierto estamos en esta sesión gracias a que una juez le dice al Alcalde que haga un proyecto de ley que permita el cambio de uso del suelo, no estamos aquí por eso, estamos aquí porque la Escuela Normal Superior de Bucaramanga le pretenden cercenar 4.752 m² de zona verde, ocho aulas de clase, una batería de baños, los pasillos comunes de acceso y totalmente atropellados en todo el proceso de contratación y el proceso de socialización entre comillas.

(…)

Los políticos de la ciudad y del departamento interesados en ocho locales comerciales que se van a construir en esa plazoleta, que dicen que la necesitan así de grande de nueve mil metros para que haya una vía mejor y más rápida para la vía a Cúcuta, y nos están diciendo mentiras, nosotros como Mesa Corazón Verde con arquitectos e ingenieros, la Universidad de Santo Tomás, la Sociedad de Ingenieros de Bogotá y la Sociedad de Ingenieros de la época porque los de ahorita no nos han atendido, le dieron vía libre a una propuesta alternativa que nosotros presentamos, esa es la diferencia entre mucha gente que se ha opuesto a proyectos y nosotros como Escuela Normal Superior de Bucaramanga hemos sido propositivos, técnicamente hemos sido propositivos; proyectos que sirven para la movilidad y fuera de eso no le dañaría la historia arquitectónica a la escuela y no cercenaría la vida a más de doscientos sesenta árboles y fuera de eso es el espacio en que nuestros niños y niñas disfrutaban y atienden” (negrilla fuera de texto).

✓ En la misma sesión intervino el Ingeniero Víctor Julio Azuero, Director del Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB.

“De ese proyecto se creó un espacio con cuarenta y dos Búcaros y dentro del proyecto un área de 5.800 metros cuadrados, que puede disfrutar el colegio o sea todos porque tiene un teatrino para trescientas cincuenta personas, ocho locales comerciales como decían un deck de madera y además de eso una plazoleta” (negrilla y subrayas fuera de texto).

5.3.2. ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL

La Corte Constitucional en las Sentencias T-284 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo), C-1074 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-227 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), hace un extenso análisis de la expropiación de bienes por motivos de utilidad pública o interés social.

Sobre la expropiación o la adquisición de bienes por motivos de utilidad pública o interés social la Corte Constitucional advierte que es un proceso con tres elementos característicos: 1) **Sujetos**: el expropiante (quien tiene la potestad expropiatoria), el beneficiario (el creador del motivo, de la necesidad de satisfacer un interés público y/o utilidad pública) y el expropiado (el titular de los derechos reales sobre el bien requerido por el Estado); 2) **Objeto**: los derechos de índole patrimonial que sacrifica el particular a favor de la Administración; y 3) **Causa expropiandi**: la justificación presentada por el Estado para adquirir o expropiar el bien.

“Esta (la causa) debe tener un objetivo que cumplir, que sea acorde con los fines de la utilidad pública e interés social, especificado en la norma que la crea: ‘lo primero que hay que notar es que el fin de la expropiación no es la mera “privación” en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia’, es decir, siempre hay una transformación al terminar la expropiación, lo que hace que la expropiación sea un instrumento para llegar al fin de la meta propuesta en la ley, un elemento que conllevará a realizar objetivos planteados para una situación fijada, que amerita la obtención de cierto derecho” (Sentencia C-1074 de 2002. Negrillas fuera de texto).

En la Sentencia T-284 de 1994 la Corte Constitucional señala que en la expropiación interviene una serie de elementos, todos necesarios para su ejecución: una norma (ley, ordenanza, acuerdo); la calificación de utilidad pública; el bien expropiable; el expropiante, el expropiado; el procedimiento administrativo; la indemnización previa. También hay unas condiciones de tiempo, modo y lugar, “ante las cuales se debe sujetar la administración para realizar el proceso expropiatorio.

“El desconocimiento de dichas condiciones acarrea una serie de consecuencias jurídicas, que se consagran con el fin de proteger la situación jurídica del expropiado.

Tal es el caso por ejemplo, de la sanción a la entidad pública que no desarrolla oportunamente la obra pública que obligó a decretar la expropiación, o que destina el bien expropiado a una finalidad distinta a la señalada en la respectiva ley que lo calificó como de utilidad pública o como de interés social” (negrilla fuera de texto).

Citando a los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, la Corte advierte que no destinar el bien expropiado a la finalidad invocada para justificarla, **la expropiación se revela innecesaria** y mantenerla en las circunstancias del cambio de destinación es trastocar la naturaleza de la expropiación. En este caso en ordenamientos jurídicos como los de España y Argentina, la ley habilita al expropiado un derecho de “deshacer” respecto a él la expropiación que se ha manifestado innecesaria; es un derecho a recuperar el bien expropiado. Lo anterior porque la administración, ni el poder judicial, **“están autorizados para extender a otros supuestos la calificación de utilidad pública, ni tampoco a otros bienes que no sean los expresa o genéricamente establecidos por la ley formal”**.

5.3.3. DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA Y MORALIDAD PÚBLICA

El cambio de la *causa expropriandi* con propósitos comerciales, hecha en forma subrepticia, solapada, camuflada, tiene que ver con la ética pública, con la moralidad administrativa. En el ejercicio de la función pública existe un fundamento axiológico que la gobierna. Esta axiología está expresada en el Artículo 209° de la Constitución Política: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En palabras de la Corte Suprema de Justicia, Proceso N° 29206 del 15 de mayo de 2008, M.P. Yesid Ramírez Bastidas:

“Tales principios no deben ser letra muerta sino que, por el contrario, deben ser observados diariamente en el ejercicio de la función pública porque los mismos son la Constitución viva. Con razón se ha afirmado que la Constitución no sólo pretende que los derechos de los ciudadanos se hagan efectivos, esto es, que se borre la consabida brecha entre normas válidas y normas eficaces, también pretende que los mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos ven garantizados sus derechos sean efectivos. De ahí el énfasis en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función administrativa consagrada en el artículo 209” (negrilla fuera de texto).

En Palabras del Consejo de Estado, Sección Tercera, fallo 31447 (acumulados), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, la “función administrativa”, según el Artículo 209° de la Constitución Política,

“está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado” (negrilla fuera de texto).

Cuando las autoridades actúan de acuerdo con los principios constitucionales y legales rectores de la función pública (cfr. Artículo 209° de la Carta; Ley 472 de 1998), no incurrir en situaciones difusas, indeterminadas que terminen quebrantando el Estado Social de Derecho. La construcción de los locales comerciales al interior de la glorieta del intercambiador se ha querido arropar bajo el estandarte del interés general, pero en concreto lo que existe es el favorecimiento de intereses particulares (ya sea de los propios servidores públicos o de terceros), lo cual rompe el principio de legalidad, vulnerando de paso la moralidad administrativa.

En el debate del Proyecto de Ley 234/2017 Cámara para exceptuar a la Escuela Normal Superior de Bucaramanga salió a relucir la actuación anómala de la administración pública. El mismo Representante Ponente del Proyecto de Ley lo hizo evidente:

“... entonces el señor Alcalde de la época en un proyecto de acuerdo dijo cambiémosle el uso como si fuera cambiar el uso no era cambiar el uso, porque es que por el POT no hay lio y ahí lo dijo el director del área; el uso es dotacionales dicen los entendidos en Planes de Ordenamiento Territorial, ¿qué es dotacional? Para uso de servicios públicos de estamentos, el uso, pero la destinación que le dio la ley es solo para educación ,en el evento como lo planteó el municipio de que se utilice para una vía el bien tenía que revertir a la nación; ellos en un acto de inteligencia digámoslo, de avivatos dijeron cambiémosle el uso y lo hicieron en un acuerdo municipal, ¿mal hecho? mal hecho, y la juez le dice no se puede por un acuerdo del Concejo Municipal, porque no estamos hablando del uso del suelo, está hablando de la destinación específica que es para educación, ¿quién puede hacerlo? Solo una ley de la República, y por eso la ley le ordena al Alcalde más adelante les expresaré un poquito más el tema que presenta este proyecto de ley” (negrillas y subraya fuera de texto).

Los Honorables Representantes criticaron la forma como fue concebido y ejecutado el proyecto (advirtiendo que algunos de ellos llegaron a creer que hasta ahora la Alcaldía de Bucaramanga estaba en la fase de proyección del Intercambiador Vial Mesón de los Búcaro).

H.R. Víctor Javier Correa Vélez:

“Quiero empezar por mencionar que el Congreso actúa en autonomía, nosotros determinamos de acuerdo al debate si el proyecto es procedente o no es procedente, en últimas aquí hay un error desde el momento en el que se empezó a hacer el proyecto, ¿usted cómo arranca una vaina de este tamaño sin haber solucionado la gestión predial?, mire lo que puede pasar por ese error inicial que no se le puede terminar transmitiendo a la comunidad, producto precisamente de esos problemas de ejecución, ahora cómo es que usted inicia sin haber solucionado la gestión predial, ni al Congreso de la República; claro, aquí estamos viendo la consecuencia, ¡aquí la estamos viendo!, la consecuencia de ese hecho de no haber solucionado la situación con los predios por donde estaba el trazado”.

H.R. Carlos Eduardo Guevara Villabón:

“... pero también como lo señalaba Víctor un problema gravísimo de planificación del proyecto, de gestión predial, de la concepción misma del proyecto desde el Concejo Municipal, de cómo consideró que era un predio que se podía declarar de utilidad pública y terminó señalándose que no se podía hacer porque se desbordaba su competencia” (negrilla fuera de texto).

Si bien es importante reconocer, acatar y proteger el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, que es el fundamento jurídico de la adquisición o de la expropiación de bienes, este principio no puede constituirse en motivo de abuso y arbitrariedad para que las administraciones declaren de utilidad pública determinados predios cuando se desconoce la realidad jurídica, cultural, histórica o económica de los mismos. Dichas decisiones terminan enfrentando a las mismas autoridades a situaciones ambiguas, indeterminadas e inciertas que perjudican a los gobernantes y a los ciudadanos. La ética pública permite a las autoridades administrativas racionalizar la planeación y la ejecución de los proyectos de infraestructura; esa es la filosofía que inspira las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997.

5.3.4. LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA EN LA LEY 388 DE 1997

En la Ley 388 de 1997 sólo se pueden adquirir predios para ser destinados a unos fines o actividades que están expresamente establecidos en los Artículos 58° y 63°. Esta adquisición debe ser conforme con los objetivos y usos del suelo establecidos en Plan de Ordenamiento Territorial y con los objetivos, programas y proyectos del Plan de Desarrollo correspondiente.

Es importante revisar los documentos referidos: Plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial y Plan Maestro de Movilidad.

➤ PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011

El Acuerdo 006 de junio 11 de 2008 adoptó el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Bucaramanga Empresa de Todos”, con el que se pretendió abordar un modelo de ciudad para el siglo XXI, entendiendo a la ciudad como: i) territorio; ii) empresa con infraestructura y servicios sociales eficientes; y iii) empresa competitiva (cfr. 1.3. Modelo de Ciudad, pg. 5).

El Plan de Desarrollo entendió la Gestión Urbana como “la intervención física y social con gestión institucional y participación ciudadana” y planteó una estrategia para promover la equidad territorial teniendo en cuenta, entre otras cosas, el espacio público; la renovación urbana de sectores como el Centro o el Barrio San Francisco; el Plan Maestro de Movilidad y el Sistema Integrado de Transporte Masivo – SITM; la recuperación de parques, etc.

El Plan de Desarrollo planteó cinco (5) **líneas estratégicas**: 1) Ciudad integradora, integrada y participativa; 2) Ciudad educadora y cultural; 3) Ciudad competitiva e internacional; 4) Ciudad con compromiso ambiental; 5) Ciudad con gerencia pública honesta y eficiente; 6) Ciudad núcleo de la región.

En la **Línea Estratégica 4 Ciudad con compromiso ambiental**, está el Sector Transporte, cuyo objetivo es:

“Mejorar la movilidad mediante la modernización, ampliación y mejoramiento de la estructura y capacidad de la malla vial y peatonal para el municipio de Bucaramanga y desarrollar la construcción de obras de interés metropolitano; así como la planificación, organización, desarrollo, ejecución y control de la prestación del servicio público de transporte masivo, eficiente, seguro y competitivo que satisfaga las necesidades del usuario” (negrilla fuera de texto).

En este sector aparece el Programa **Infraestructura Vial** con el siguiente objetivo:

“Desarrollar mejoras en la infraestructura vial para garantizar la movilidad en los corredores existentes, con miras a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo y desarrollar infraestructura vial adicional, generando oferta de transporte para las nuevas zonas de desarrollo” (negrilla fuera de texto).

En este programa se vislumbra la construcción de una serie de obras proyectadas en el Plan Vial Metropolitano Fase III.

El Plan de Desarrollo presenta en el Título III unos **Proyectos Estratégicos**: 1) Plan de renovación urbana (zonas Centro, Concordia, Gaitán, San Francisco); 2) Sistema Integrado de Transporte Masivo; 3) Concesión ZMB – Zona Metropolitana de Bucaramanga; 4) Proyectos de interés vial (anillo vial y trocal metropolitana Sur-Norte); 5) Parques lineales; 6) Control de la erosión; 7) Plaza de los artistas; 8) Acuaparque; 9) Casa Luis Perú De la Croix; 10) Escuela de Artes y Oficios de Bucaramanga; 11) Sistema de gestión de la calidad del Municipio de Bucaramanga; 12) Centro Integral de Información de Bucaramanga; 13) Embalse de Bucaramanga.

Conclusión:

En el Acuerdo 006 de 2008 Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Bucaramanga Empresa de Todos” hay una referencia dentro del Programa Infraestructura Vial a una serie de obras proyectadas dentro del Plan Vial Metropolitano Fase III. **No se dice nada de un parque, de un teatrino, de unos locales comerciales, de una plazoleta de comidas en el interior de la glorieta del Intercambiador Vial de la Avenida Quebradaseca con Carrera 27 o Mesón de los Búcaros como una obra de renovación urbana.**

➤ PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD ÁREA METROPOLITANA 2010-2030

El Plan Maestro de Movilidad del Área Metropolitana de Bucaramanga 2010-2030⁶, en el Capítulo 5 Programas y Proyectos del Plan Maestro de Movilidad presenta doce programas, interesando el Programa 3. Optimización de la Infraestructura Vial, específicamente lo concerniente a “Construcción y mejoramiento de corredores viales”:

“Objetivo general

Optimizar las condiciones geométricas, la conexión de los sectores de cada municipio y la conectividad de la malla vial arterial, con el fin de mejorar los niveles de servicios en corredores saturados y la velocidad media en los tramos.

Objetivos específicos

- ✓ *Identificar, articular y coordinar la gestión de los proyectos de infraestructura desde los planes de movilidad municipales para un desarrollo sincrónico con la propuesta de articulación metropolitana.*
- ✓ *Gestionar proyectos de mejoramiento, ampliación y construcción de nuevos corredores viales, para la consolidación de las circunvalares urbanas, circunvalares metropolitanas, los corredores de interacción metropolitana y los corredores de interacción regional y nacional.*
- ✓ *Establecer grupos de proyectos por prioridad indicativos, soportados en modelos que evidencien los impactos en la movilidad metropolitana.*

En estos programas se prioriza la construcción de intercambiadores para facilitar la movilidad y la integración de las zonas de producción, recreación y habitacionales del área metropolitana.

➤ PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD DE BUCARAMANGA 2010-2030

En el Plan Maestro de Movilidad de Bucaramanga 2010-2030⁷ en el Capítulo 4 se presentan los Programas y Proyectos, destacándose la optimización de la infraestructura, con el siguiente objetivo:

“Objetivo

Optimizar las condiciones geométricas, la conexión de los sectores de la ciudad y la conectividad de la malla vial arterial, con el fin de mejorar los niveles de servicio en corredores saturados y la velocidad media de los tramos” (negrilla fuera de texto).

⁶ PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA 2011-2030, en: http://www.amb.gov.co/downloads/Documentos/.../pmm_amb_2011_2030.

⁷ PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD DE BUCARAMANGA 2010-2030, en: http://www.amb.gov.co/downloads/Documentos/.../pmmb_2011_2030.

Conclusión:

En los Planes Maestros de Movilidad tanto del Área Metropolitana como de la ciudad de Bucaramanga se prioriza la construcción de intercambiadores viales con el propósito de agilizar la movilidad vehicular, especialmente en sitios de alto flujo y represamiento, y para interconectar las distintas zonas de las áreas urbanas. **No se dice nada de un parque, de un teatrino, de unos locales comerciales, de una plazoleta de comidas en el interior de la glorieta del Intercambiador Vial de la Avenida Quebradaseca con Carrera 27.**

> PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

En el Decreto 078 de junio 11 de 2008 *“Por el cual se compilan los Acuerdos 034 de 2000, 018 de 2002, 046 de 2003 y 046 de 2007 que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bucaramanga*, lo relacionado con movilidad y transporte aparece en los Artículos 124° a 150°. El Plan reitera el propósito de articular la red vial (ciudadana y metropolitana), construir viaductos e intercambiadores e implementar el sistema de transporte masivo (cfr. Artículo 13°).

El POT fundamenta el uso del suelo en el derecho de la propiedad y en el ejercicio de las libertades (cfr. Artículo 178°) y lo clasifica en residencial, comerciales y de servicios, industrial, dotacional y múltiple (cfr. Artículo 178°). Al suelo dotacional lo define como “aquellos suelos urbanos cuya función es la de prestar los diferentes servicios requeridos como soporte de la actividad de la población (cfr. Artículo 212°). Dentro del uso dotacional localiza a las instituciones educativas con más de 1500 estudiantes como equipamientos urbanos con cobertura metropolitana (cfr. Artículo 121°).

Conclusión:

El Plan de Ordenamiento Territorial reitera el deseo de reorganizar racionalmente la movilidad e interconexión vial de la ciudad y del área, para lo cual se proyectan unas obras de infraestructura importante. No dice que aprovechando estas obras se deban construir equipamientos urbanos como parques o plazoletas comerciales. El mismo POT define los usos del suelo y ubica el predio-institución Escuela Normal Superior de Bucaramanga dentro del uso dotacional con cobertura metropolitana.

5.3.5. SITUACIÓN JURÍDICA CONSOLIDADA Y MERA EXPECTATIVA

La Corte Constitucional en la **Sentencia C-192 de abril de 2016**, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, hizo un extenso análisis de la constitucionalidad de los Artículos 23° y 24° de la Ley 1617 de 2013 *“Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”*, específicamente en lo referente a “derechos adquiridos” en materia de uso de suelos y las **“situaciones jurídicas consolidadas”**, a la luz del Artículo 58° Mayor.

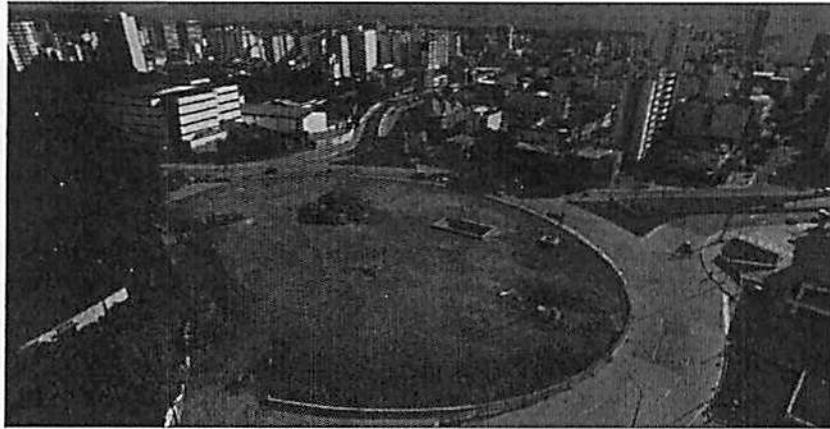
El Municipio de Bucaramanga respecto de la declaratoria de utilidad pública del predio-institución Escuela Normal de Bucaramanga, después de admitir la vigencia, fuerza y alcance del Artículo 212° de la Ley 115 de 1994, ha defendido la siguiente tesis:

“La Alcaldía no requiere expropiar, enajenar, alterar el uso del suelo y la destinación exclusiva al servicio educativo que ostenta el inmueble propiedad del Municipio de Bucaramanga y su actividad jamás ha estado inmersa en ninguno de los supuestos de hecho consignados en el parágrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994. La declaratoria de utilidad pública e interés social autorizada mediante el Acuerdo 008 de 2010, conforme a la cual el Alcalde de Bucaramanga expidió el Decreto 0189 de 2010, obedece a los fines constitucionales que promueven el progreso de las entidades territoriales y coincide con los programas y proyectos contemplados por las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. La declaratoria obedece a que el predio requerido se integra a un corredor vial muy importante para la ciudad, específicamente para construir unos equipamientos urbanos al interior de la glorieta del intercambiador”.

5.3.5.1. ¿SE REQUIERE EL PREDIO DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL CORREDOR VIAL?

Las siguientes imágenes de la obra de la glorieta del Mesón de los Búcaros, como se encuentra actualmente, permiten hacerse una idea al respecto. Las mismas apuntan desde los cuatro puntos cardinales:





Las fotografías muestran claramente que existe un espacio suficiente para hacer la glorieta sin menoscabo de la movilidad. En diferentes escenarios la Alcaldía de

Bucaramanga ha dicho que el diseño de la obra no se puede cambiar, pero la Cláusula 12° del Contrato 272 de agosto 22 de 2014, firmado entre la Secretaría de Infraestructura de Bucaramanga y la firma constructora dice otra cosa en forma oficial y explícita:

“... El presente contrato de obra se regirá por las siguientes cláusulas. (...) CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: “El contratista estará obligado en la ejecución de sus labores de revisión de diseño, previamente al inicio de la ejecución de las obras, a respetar la orden impartida por el señor Juez Tercero Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, dentro de la Acción Popular N. 2014-0225, y en cumplimiento de la misma, a adecuar sus actividades constructivas sin afectar el área de la ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA. “PARÁGRAFO 1: El contratista deberá acatar, las disposiciones judiciales cautelares y las que indique en el fallo definitivo de la Acción Popular N. 2014-0225, previa concertación y acuerdo de alternativas técnicas con el interventor y el Municipio para lo cual se adelantarán los trámites contractuales que se requieran, a fin de cumplir las órdenes judiciales” (negrilla y subrayas fuera de texto).

5.3.5.2. ¿QUÉ DICE LA NORMA SOBRE LAS GLORIETAS DE LAS INTERCEPCIONES VIALES EN COLOMBIA?

El Artículo 13° del Decreto 2976 de agosto 6 de 2010 ordena:

“ARTÍCULO 13. ARBORIZACIÓN. En los nuevos proyectos de construcción las Entidades incluirán actividades de siembra de gramilla y de arbustos de especies nativas adecuadas a las condiciones de cada región en las fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión y las franjas centrales (separador) de la Red Vial no urbana a cargo de la Nación, siempre y cuando no afecten la visibilidad y seguridad vial del usuario. Las actividades necesarias para la arborización y siembra de gramilla serán desarrolladas por la entidad a cargo de la administración de la vía.

PARÁGRAFO 1°. La arborización en las fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión se hará en una franja no mayor a dos (2) metros medidos desde el límite de la faja de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión, hacia el eje de la vía.

PARÁGRAFO 2°. Todas las zonas de retorno, rotondas, glorietas, separadores, zonas verdes de las intersecciones a nivel o desnivel de la Red Vial a cargo de la Nacional, deberán ser cubiertas con gramilla que garanticen su adaptación al ecosistema de cada región” (negrillas fuera de texto).

El gobierno municipal, específicamente la Secretaría de Infraestructura ha argumentado que esta norma no le obliga, pero como la misma es reglamentaria y hace parte integral de la Ley 1228 de 2008, se debe cumplir lo que ordena el Artículo 11° de la misma:

ARTÍCULO 11. INCORPORACIÓN A LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Lo dispuesto en la presente ley deberá ser incorporado en los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial de que habla la Ley 388 de 1997 y que por disposición legal debe ser adoptado en cada uno de los municipios del país” (negrilla fuera de texto).

El Intercambiador Vial Mesón de los Búcaros no requiere una glorieta de más de 6 mil m² en forma de óvalo con un radio mayor de 100 mts y uno menor de 80 mts, sino una de tamaño estándar. En Bucaramanga en la intersección de la Avenida Quebradaseca con Carrera 15 hay una glorieta de menor tamaño por donde transitan tractomulas y en la que los buses articulados del sistema Metrolínea dan un giro prácticamente de 360° sin ningún inconveniente.

Por otra parte, el flujo vehicular de la ciudad se concentra hacia el sur, que es la tendencia de desarrollo del Área Metropolitana desde los años 1970-1980 en adelante. El norte de la ciudad y el oriente de la misma ya llegaron, desde finales del siglo pasado, a su tope urbanístico.

5.3.5.3. EL USO DEL SUELO A LA LUZ DE LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL C-192 DE 2016

El Municipio de Bucaramanga defiende la siguiente tesis: el cambio de destinación del uso del suelo de la Escuela Normal de Bucaramanga y su declaratoria de utilidad pública e interés social se debe a que se integra a un corredor vial muy importante para la ciudad. En consecuencia, es legal, en aras del interés social general fraccionar más de 4.500 m² para construir las obras de ornato al interior de la isla de la glorieta del intercambiador, es decir, unos locales comerciales, un teatrino y una pasarela peatonal.

El uso del suelo del predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga según el Plan de Ordenamiento Territorial vigente en el año 2010 es dotacional; igual ocurre con el POT 2013-2027.

¿Puede el Municipio de Bucaramanga cambiar el uso del suelo de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga?

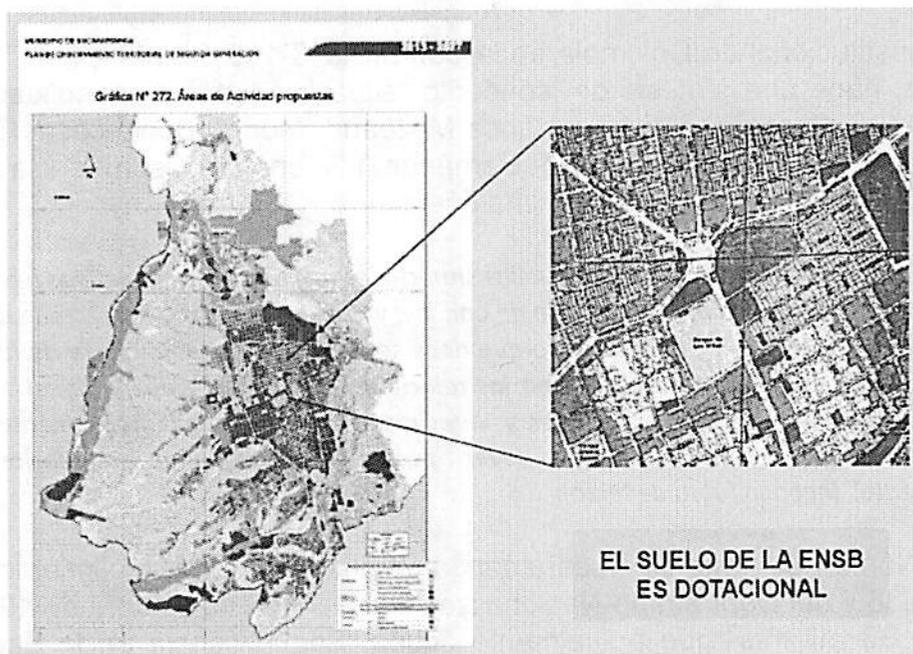
El artículo 58° de la Carta contiene una gran riqueza y complejidad:

- i) Garantiza el derecho a la propiedad.
- ii) Garantiza los “derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.
- iii) Prima el interés público y social sobre el interés particular.
- iv) La propiedad tiene una función ecológica.

- v) Por motivos de utilidad pública e interés social podrá darse la expropiación de bienes.

El predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga se adquirió en cumplimiento del mandato de la Ley 91 de 1938 (*"sobre nacionalización de instituciones de enseñanza secundaria"*) y el edificio fue inaugurado el 13 de noviembre de 1945, hace 72 años. Siete décadas de permanencia continua de la institución en el predio constituyen una **"situación jurídica consolidada"**.

La Corte Constitucional en la **Sentencia C-192 de abril de 2016**, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, hizo un extenso análisis de la constitucionalidad de los Artículos 23° y 24° de la Ley 1617 de 2013 *"Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales"*, específicamente en lo referente a "derechos adquiridos" en materia de uso de suelos y las "situaciones jurídicas consolidadas", a la luz del Artículo 58° Mayor.



La Corte si bien es cierto que reconoce que los Municipios tienen la facultad de la declaratoria, de la adquisición y de la expropiación de predios, el uso del suelo lo tienen definido y reglamentado en los Planes de Ordenamiento Territorial. En cuanto a hacer cambios en el uso del suelo la Corte hace unas precisiones:

Cuando las modificaciones en el uso del suelo por parte de las autoridades públicas, en el ejercicio de sus competencias normativas, **resulte arbitraria, abusiva o discriminatoria, o puede significar un impacto desproporcionado de los inmuebles edificados** con base en normas existentes al momento de la construcción, se está ante un eventual daño antijurídico.

5.3.5.4. LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA TIENE UNA SITUACIÓN JURÍDICA CONSOLIDADA Y EL MUNICIPIO UNA MERA EXPECTATIVA

Los futuros maestros de educación preescolar y básica primaria de Bucaramanga, de Santander y del nor-oriente del país llevan disfrutando del actual campus académico de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga 72 años en forma continua e ininterrumpida.

La permanencia de la Comunidad Educativa de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga durante esos 72 constituye una **situación jurídica consolidada**.

La **situación jurídica consolidada** es definida por la Corte Suprema de Costa Rica, en el Voto 2765-97, de la siguiente forma:

“(Una situación jurídica consolidada) es un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos”.

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-168 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, hace una síntesis del concepto “situación jurídica consolidada” en tratadistas (Luois Josserand, los hermanos Mazeaud, Merlín, Bonnecase, Gabba, Baudry-Lacantinerle, Julián Restrepo Hernández) y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. De esta última destaca:

“Por derechos adquiridos se tienen aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente” (negrilla fuera de texto).

La Escuela Normal Superior de Bucaramanga fue instalada en cumplimiento de la Ley 91 de 1938 y del Contrato de Nacionalización de 18 de noviembre de 1939 en el predio de 33 mil mts² que actualmente ocupa. Según consta en la Escritura Pública 2664 de 1945 de la Notaría Primera de Bucaramanga su ubicación en el plano urbano de la ciudad de Bucaramanga tiene los siguientes linderos: i) por el norte la Avenida Quebradaseca entre la carrera 27 y la carrera 30; ii) por el oriente la carrera 30 entre la Avenida Quebradaseca y la Calle 30; iii) por el sur la Calle 30 entre la carrera 30 y la carrera 27; y iv) por el occidente la carrera 27 entre la calle 30 y la Avenida Quebradaseca.

En este predio se construyeron el edificio histórico inaugurado el 13 de noviembre de 1945, que constituye un patrimonio arquitectónico, y el edificio de la antigua escuela anexa; edificaciones rodeadas por diversos bosques y ambientes vegetales. Este bien fiscal quedó protegido por una salvaguarda especial contenida en el Artículo 212° de la Ley 115 de 1994; bajo esta salvaguarda fue

cedido en el proceso de descentralización con una Condición Resolutoria: se debe destinar exclusivamente al servicio educativo, no se puede enajenar y no se le puede cambiar el uso. **La presencia de la Escuela Normal Superior en dicho predio constituye una situación jurídica consolidada.**

Si una ley de la República debe respetar una situación consolidada o los derechos adquiridos y subjetivos (cfr. Corte Constitucional Sentencia C-983 de 2010), **no pueden unos actos administrativos municipales desconocer en forma arbitraria dichos derechos.** Dicho desconocimiento se agrava cuando se pretende reemplazar ocho (8) aulas de clase por (8) locales comerciales y el bosque y las zonas verdes por un teatrino.

En este orden de ideas el deseo de la Administración Municipal de fraccionar más de 4 mil metros cuadrados del lote de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga constituye una **mera expectativa**, El argumento es el siguiente: existe certidumbre con respecto a los efectos del estado de cosas producido por las Leyes 91 de 1938, 114 de 1994 Artículo 212° y 715 de 2001 Artículo 9° Parágrafo 1; es decir, dados estos presupuestos: i) el lote es para la Escuela Normal; ii) se debe dedicar exclusivamente al servicio educativo; iii) no se puede enajenar; iv) no se puede cambiar el uso; iv) está declarado como de utilidad pública e interés social. **El Municipio de Bucaramanga no tiene esta certeza** (como quedó demostrado con el fallo de primera instancia de la Acción Popular 2014-00225-00 y el archivo del Proyecto de Ley 234/2017 Cámara).

5.4. CONCLUSIONES SOBRE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA POR PARTE DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Con base en la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional se puede concluir respecto de la declaratoria de utilidad pública e interés social por razones de urgencia del predio-institución Escuela Normal Superior de Bucaramanga:

- i) No se puede desconocer la función social, y ecológica, que presta la Escuela Normal Superior de Bucaramanga. Es necesario reconocer su naturaleza jurídica y su destinación final, única y exclusiva, a la prestación del servicio público esencial de la educación.
- ii) “Es clara la potestad de la ley para prescribir lo que estime conducente en relación con los bienes fiscales o bienes patrimoniales de las entidades de derecho público” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado N° 697 de 1995, C.P. Javier Henao Hidrón). La Ley 115 de 1994 estableció que la Escuela Normal Superior de Bucaramanga, por ser un bien cedido por la Nación, se debe destinar exclusivamente al servicio educativo, no se puede enajenar y no se le puede cambiar el uso.

- iii) El Congreso de la República declaró a la Escuela Normal Superior, junto con los demás bienes cedidos por los Departamentos a los Distritos o Municipios Certificados, de utilidad pública e interés social (cfr. Ley 715 Artículo 9° Parágrafo 1). Esta declaratoria prima sobre la que realicen otras autoridades, en razón de haber sido establecida por el legislador y del mandato constitucional establecido en el Artículo 366° de la Carta.
- iv) No es dable que invocando el interés general los bienes públicos terminen usufructuados por particulares. No es ético, no es justo, no es democrático demoler ocho aulas de clase, derruir unos pasillos para el descanso y la circulación y talar una zona verde para dar paso a ocho locales comerciales, un teatrino y una plazoleta de comidas. El Artículo 366° Mayor establece que la inversión en educación es prioritaria.
- v) El predio de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga no se necesita para la construcción de la vía. El tramo que hace falta se puede construir sin necesidad de intervenir el predio de la institución.

En consideración de lo anterior:

- 1) Se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo del Concejo de Bucaramanga 008 de 2010;
- 2) Por ser un acto administrativo que desarrolla el Acuerdo 008 de 2010 se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto de la Alcaldía de Bucaramanga 0189 de 2010; y

6. LA ALCALDÍA DE BUCARAMANGA NO ACATÓ LA DISPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 3° DEL ACUERDO 008 DE 2010

6.1. PARTE DISPOSITIVA DEL ACUERDO 008 DE 2010

En la parte dispositiva el Acuerdo 008 de 2010:

- i) Faculta al Alcalde de Bucaramanga para que declare por motivos de utilidad pública o interés social unos predios para la construcción de tres intercambiadores: 1) Intercambiador vial de la Calle 93 Transversal Oriental, ocho (8) predios; 2) Intercambiador vial Avenida Quebradaseca con Carrera 27, diecinueve (19) predios, entre los cuales se destaca el Número 14: Escuela Normal Superior de Bucaramanga, sede principal; 3) Intercambiador vial Avenida Quebradaseca con Carrera 15, treinta (30) predios.

- ii) Faculta al Alcalde de Bucaramanga para que declare la existencia de especiales condiciones de urgencia que autorizan la expropiación de los predios relacionados.
- iii) La declaratoria de la utilidad pública “así como” la existencia de especiales condiciones de urgencia debe hacerse mediante actos administrativos independientes.
- iv) Adelantar las actuaciones necesarias para adquirir los predios requeridos, bien por enajenación voluntaria o por expropiación administrativa.
- v) Las facultades dadas al Alcalde de Bucaramanga son por el término de seis (6) meses.
- vi) El Alcalde “con el fin de evitar restricciones innecesarias a la propiedad” debe liberar “en el menor tiempo posible las áreas de terreno que no se requieran para la ejecución de los proyectos.

6.2. EL ARTÍCULO TERCERO DEL ACUERDO 008 DE 2010 INCUMPLE CON REGLAS DE TÉCNICA NORMATIVA COMO LA REDACCIÓN CLARA, PRECISA Y EXACTA

El Decreto 1345 de abril 23 de 2010 sobre Técnica Normativa (el cual es orientador para la redacción y expedición de actos administrativos por parte de las entidades públicas) establece en el Artículo 11°

Artículo 11. Deber de claridad y coherencia. La redacción del proyecto deberá caracterizarse por su claridad, precisión, sencillez y coherencia, en forma tal que no exista ambigüedad ni contradicciones” (negrillas fuera de texto).

El Artículo 3° del Acuerdo 008 presenta poca precisión que lleva a la existencia de una ambigüedad en la forma como está redactado. El Artículo 3° dice textualmente:

“ARTÍCULO TERCERO: La declaratoria de utilidad pública o de interés social así como la existencia de especiales condiciones de urgencia deberá hacerse mediante actos administrativos independientes” (negrillas y subrayas fuera de texto).

6.2.1. LA LOCUCIÓN “ASÍ COMO”

La locución “así como” según el Diccionario de la Real Academia Española – DRAE, tiene los siguientes significados:

“Así como

1. **Locución Conjuntiva.** Introduce el último término de una coordinación copulativa (Ej. Asistieron al acto sus padres, sus hermanos, sus hijos, así como su anterior marido).
2. **Locución Adverbial.** Tan pronto como (Ej. Así como llegó, se hizo silencio)".

Locución conjuntiva: "locución que se asemeja a una conjunción en su comportamiento sintáctico o en su significado" (DRAE). Las locuciones conjuntivas son expresiones que funcionan como si fueran una conjunción (ej. es decir, tal como, así como, mejor dicho). Las **conjunciones** son palabras que siempre funcionan como nexos (ej. y, e, ni, o, salvo, excepto...). Los **nexos** (o enlaces) son palabras invariables que sirven para unir o relacionar palabras, grupos de palabras (sintagmas) e incluso oraciones.

Coordinación Copulativa: Es un procedimiento para unir palabras, sintagmas o proposiciones. La coordinación no utiliza pautas representadas en la ortografía por puntos, comas y otros signos ortográficos, sino que utiliza **nexos**. En ella una de las proposiciones no domina sobre la otra, sino que ambas proposiciones poseen similar importancia que son de hecho intercambiables sin que se modifique en absoluto el sentido global de la oración compuesta. Pero las dos proposiciones poseen cierta autonomía, de tal forma que si se separan poseen sentido completo.

La locución conjuntiva "así como" en el Artículo 3° puede tener un valor comparativo ("de la misma forma que", "también", "del mismo modo"), significar una adición ("también") o estar reforzando el sentido ("tal como").

6.2.2. INTERPRETACIÓN GRAMATICAL: ARTÍCULOS 27° Y 28° CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO – LEY 84 DE 1873

La interpretación gramatical, textual o exegética busca encontrar el sentido de una norma a partir de su literalidad, del entendimiento de la estructura sintáctica de la disposición y de la comprensión semántica de la misma. En la interpretación de la ley, de la norma es importante desentrañar qué dicen las palabras (cfr. Artículos 27° y 28° Código Civil – Ley 84 de 1873).

El Artículo 3° del Acuerdo 008 de 2010 dice dos cosas:

- i) que se deben hacer dos declaratorias: a) la declaratoria de utilidad pública o interés social, y b) la declaratoria de la existencia de especiales condiciones de urgencia;
- ii) que las dos declaratorias se deben hacer con el mismo procedimiento: "**mediante actos administrativos independientes**".

Para aclarar el sentido de la locución "así mismo" dentro de la norma es necesario identificar los pensamientos, las proposiciones dentro del texto del Artículo 3° del Acuerdo 008 de 2010. Estas ideas son:

Proposición 1: La declaratoria de utilidad pública o de interés social deberá hacerse mediante actos administrativos independientes.

Proposición 2: (La declaratoria de) la existencia de especiales condiciones de urgencia deberá hacerse mediante actos administrativos independientes.

Las proposiciones 1 y 2 son compatibles, no se excluyen y son coherentes pues responden a la misma pregunta: ¿Cuál deberá ser el procedimiento administrativo para la declaratoria?

Traduciendo la proposición dos a partir de la locución "así mismo":

Proposición 2A: (La declaratoria de) la existencia de especiales condiciones de urgencia deberá hacerse **"de la misma forma"** que la declaratoria de utilidad pública o interés social, es decir mediante actos administrativos independientes.

Proposición 2B: (La declaratoria de) la existencia de especiales condiciones de urgencia deberá hacerse **"tal como"** la declaratoria de utilidad pública o interés social, es decir mediante actos administrativos independientes.

6.2.3. INTERPRETACIÓN DEL SENTIDO DE LA EXPRESIÓN "DEBERÁN HACERSE MEDIANTE ACTOS ADMINISTRATIVOS INDEPENDIENTES"

¿Qué significa la expresión (imperativa) **"deberá hacerse mediante actos administrativos independientes"**?

Se pueden plantear tres hipótesis interpretativas:

(1) En el contexto del Acuerdo 008 la expresión significa que debe hacerse un acto administrativo individual y separado para cada uno de los predios relacionados en el Artículo 1°.

Esta hermenéutica tiene sentido desde la realidad jurídica, social, histórica, urbanística y económica de cada uno de los predios, pues no es lo mismo un predio-institución dedicado exclusivamente a la prestación de un servicio público esencial (caso de la Escuela Normal Superior de Bucaramanga), que un predio-restaurante (caso del Restaurante Señora Bucaramanga) o que una unidad residencial familiar o residencial de un adulto mayor (protegida constitucionalmente).

(2) La Alcaldía de Bucaramanga entendió la expresión de la siguiente forma:

i) Que debía hacer una declaratoria de utilidad pública para cada uno de los grupos de predios de los tres intercambiadores (caso de los Decretos

0173 para los predios de Neomundo y 0189 para los predios del Mesón de los Búcaros).

- ii) Que debía hacer una declaratoria de la existencia de especiales condiciones de urgencia para cada uno de los grupos de predios de los tres intercambiadores (caso del Decreto 0174 para los predios de Neomundo y 0190 para los predios del Mesón de los Búcaros).
- (3) El Artículo 3° del Acuerdo 008 de 2010 por su poca precisión y claridad en la redacción genera una ambigüedad: **“el deberá hacerse mediante actos administrativos independientes”** significa que:
- i) O la Administración Municipal estaba obligada a hacer un acto administrativo para cada uno de los predios;
 - ii) O hizo las declaratorias en forma correcta agrupando los predios por cada una de las obras y declarando por separado la utilidad pública de las especiales condiciones de urgencia.

Surge una **duda**, y ante la existencia de una duda se aplica el **principio de favorabilidad**, que la Corte Constitucional entiende de la siguiente forma:

“... situación más favorable (a la persona) en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho...”

Siendo la ley una de esas fuentes, su interpretación, cuando se presenta la hipótesis de la cual parte la norma –la duda– no puede ser ninguna diferente de la que más favorezca (a la persona). Ella es obligatoria, preeminente e ineludible para el juez” (Corte Constitucional Sentencia T-800 de 2009, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Paréntesis y negrillas fuera de texto).

6.2.4. CONCLUSIÓN

A partir de la interpretación gramatical del Artículo 3°, el predio-institución Escuela Normal Superior de Bucaramanga ameritaba una declaratoria de utilidad pública o interés social mediante un acto administrativo individual e independiente.

En consideración de lo anterior:

- 1) Por ser un acto administrativo que desarrolla el Acuerdo 008 de 2010 se pide al Señor Juez Administrativo declarar la nulidad del serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto de la Alcaldía de Bucaramanga 0189 de 2010.

VII. PETICIÓN

Señor(a) Juez Administrativo Oral, con fundamento en los hechos y los argumentos expuestas, reitero la solicitud de declarar la nulidad del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo 008 de mayo 31 de 2010 proferido por el Concejo de Bucaramanga.

De igual manera, al declarar la nulidad del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo 008 de 2010, solicito indicar de forma precisa que las normas concordantes con dicha disposición, específicamente el Serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto 0189 de 2010, no son aplicables en razón de la declaratoria de nulidad del acto acusado.

VIII. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL. MEDIDA CAUTELAR

Señor Juez con base en los Artículos 229°, 230° y 231° de la Ley 1437 de 2011 **solicitó la suspensión provisional de los efectos** del Serial 14 de la Tabla del Numeral 2 del Artículo 1° del Acuerdo 008 de mayo 31 de 2010 proferido por el Concejo de Bucaramanga y del Serial 14 de la Tabla del Artículo 1° del Decreto 0189 de 2010. La norma arriba citada en relación con la medida cautelar señala que ésta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia.

IX. ANEXOS

Adjunto a la presente acción copia de los siguientes documentos, para que obren como pruebas en el proceso:

1. Acuerdo 008 de mayo 31 de 2010 expedido por el Concejo de Bucaramanga. El Acuerdo 008 de 2010 fue descargado del sitio web del Concejo Municipal de Bucaramanga:
http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/Acuerdo_008_2010.pdf.
2. Acta 058 correspondiente a la sesión ordinaria de plenaria del Concejo de Bucaramanga de mayo 20 de 2010. El Acta 058 de 2010 fue descargado del sitio web del Concejo Municipal de Bucaramanga:
http://www.concejodebucaramanga.gov.co/descargas/058_2010.pdf.
3. Decreto 0189 de julio 6 de 2010 expedido por la Alcaldía de Bucaramanga. El Decreto 0189 de 2010 fue descargado del sitio web de la Alcaldía de Bucaramanga:
http://www.bucaramanga.gov.co/el-atril/download/decretos_y_resoluciones_antes_de_2016/0189-06072010.pdf.

4. Respuesta del Ministerio de Educación al Derecho de Petición de los Padres de Familia.
5. Proyecto de Ley 234 de 2017 Cámara “por la cual se exceptúa la destinación específica de que trata el parágrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994, un área de terreno donde funciona la Institución Educativa Escuela Normal Superior de Bucaramanga”, publicado en la Gaceta del Congreso N° 179 de marzo 28 de 2017. Este fue descargado de la web de la Imprenta Nacional:
http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3.
6. Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 234/2017 Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso N° 220 de abril 4 de 2017. Este fue descargado de la web de la imprenta nacional:
http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3.
7. Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes, Acta N° 024 de la Sesión Ordinaria del día miércoles 10 de mayo de 2017. Esta acta se descargó del sitio web de la Cámara de Representantes:
<http://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2017-11/ACTA%20024%20DE%20LA%20SESI%20C3%93N%20ORDINARIA%20DEL%20D%20C3%8DA%20%20MI%20C3%89RCOLES%2010%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.
8. Comisión Sexta constitucional Cámara de Representantes, Informe Legislativo 2016-2017 – Proyectos de Ley Archivados en Primer Debate. Este informe se descargó del sitio web de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes:
[http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Informe%20Legislativo%20\(2016-2017\)%20-%20Comisio%CC%81n%20Sexta%20de%20Ca%CC%81mara.pdf](http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Informe%20Legislativo%20(2016-2017)%20-%20Comisio%CC%81n%20Sexta%20de%20Ca%CC%81mara.pdf)

Del Señor Juez,

Atentamente

RICARDO PINTO MARTÍNEZ

C.C. 5.725.733 de Rionegro (Santander)

Correo Electrónico: ricardo.pintomartinez@gmail.com

Domicilio: Carrera 24 # 36-21 Apartamento 201 Bucaramanga



Bucaramanga, febrero seis (06) de dos mil dieciocho (2018).

Al despacho para decidir acerca de la admisión, inadmisión o rechazo del presente medio de control.

Y/O
ILVA TERESA GARCIA REYES
SECRETARIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DE BUCARAMANGA

AUTO ADMITE DEMANDA

Bucaramanga, febrero seis (06) de dos mil dieciocho (2018).

REFERENCIA.	6800133330112018 00036 00
MEDIO DE CONTROL.	NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE.	RICARDO PINTO MARTÍNEZ
DEMANDADO.	MUNICIPIO DE BUCARAMANGA
ACTO ACUSADO.	Serial 14 de la tabla del numeral 2 del artículo 1 del Acuerdo 008 de mayo 31 de 2010 expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga Serial 14 de la tabla del artículo 1 del Decreto Municipal 0189 de julio 6 de 2010 expedido por el Municipio de Bucaramanga

Ingresa al despacho la presente demanda de **NULIDAD SIMPLE** promovida por **RICARDO PINTO MARTÍNEZ** contra el **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** con el fin de estudiar sobre su admisión y por reunir todos los requisitos legales, el despacho dispone **ADMITIR** el medio de control en **PRIMERA INSTANCIA**.

Ahora bien, teniendo en cuenta que de los hechos descritos en la demanda y los cargos de violación expuestos convergen diversos intereses, de conformidad con el artículo 171 del CPACA, el despacho ordena vincular a la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, el **DEPARTAMENTO DE SANTANDER** y el **CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**, a través de su presidente, para que se pronuncien sobre los hechos y el concepto de violación de la demanda.

Para su trámite se **ORDENA**:

PRIMERO. REQUIÉRASE a la parte demandante con el fin que dentro de los tres (3) días siguientes se sirva aportar cuatro (4) copias de la demanda y sus anexos y seis copias (6) del presente auto a efectos de surtir las correspondientes notificaciones.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE personalmente este auto entregándole copia del mismo, de la demanda y los anexos, conforme lo disponen los artículos 199 del CPACA - L.1437/11, - modificado por el artículo 612 del C.G.P-, al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, de lo cual la secretaria de este despacho judicial dejará expresa constancia en este informativo.

TERCERO. NOTIFÍQUESE personalmente este auto entregándole copia del mismo, de la demanda y los anexos, conforme lo disponen los artículos 199 o 200 del CPACA, - modificado por el artículo 612 del C.G.P-, al **CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA** a través de su presidente, de lo cual la secretaria de este despacho judicial dejará expresa constancia en este informativo.



CUARTO. NOTIFÍQUESE personalmente este auto entregándole copia del mismo, de la demanda y los anexos, conforme lo disponen los artículos 199 o 200 del CPACA, - modificado por el artículo 612 del C.G.P-, a la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN**, de lo cual la secretaria de este despacho judicial dejará expresa constancia en este informativo.

QUINTO. NOTIFÍQUESE personalmente este auto entregándole copia del mismo, de la demanda y los anexos, conforme lo disponen los artículos 199 o 200 del CPACA, - modificado por el artículo 612 del C.G.P-, al **DEPARTAMENTO DE SANTANDER**, de lo cual la secretaria de este despacho judicial dejará expresa constancia en este informativo.

SEXTO. NOTIFÍQUESE personalmente este auto entregándole copia del mismo, de la demanda y los anexos, conforme lo disponen los artículos 199 del CPACA - L.1437/11, - modificado por el artículo 612 del C.G.P-, al representante del **MINISTERIO PÚBLICO** por intermedio del **PROCURADOR DELEGADO EN ASUNTOS ADMINISTRATIVOS**, de lo cual la secretaria de este despacho judicial dejará expresa constancia en este informativo.

SEPTIMO. NOTIFÍQUESE personalmente este auto entregándole copia del mismo, de la demanda y los anexos, conforme lo disponen los artículos 199 del CPACA - L.1437/11, - modificado por el artículo 612 del C.G.P -, **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** de lo cual la secretaria de este despacho judicial dejará expresa constancia en este informativo.

OCTAVO. CÓRRASE traslado a las entidades señaladas, por el término de treinta (30) días, de conformidad con lo previsto en el artículo 172 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 ibídem, el cual comenzará a correr, una vez se acuse el recibido de que trata el artículo 612 del C.G.P, y vencido el traslado común de veinticinco (25) días, contados después de surtida la última notificación, en virtud de lo señalado en el quinto inciso de la precitada norma.

NOVENO. REQUIÉRASE a la parte demandada, para que con la contestación de la demanda allegue los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos demandados, todas las pruebas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el proceso, so pena de constituirse en falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto de conformidad con el numeral 4 y el párrafo 1 del numeral 7 del artículo 175 del CPACA.

DÉCIMO. Por secretaria, **INFORMESE** a la comunidad de la admisión de la demanda cuya publicación deberá surtirse a través del sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

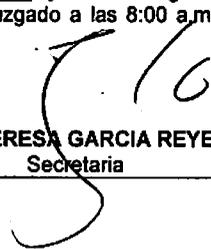
UNDÉCIMO. TÉNGASE como demandante al señor **RICARDO PINTO MARTÍNEZ** identificado con C.C. 5.725.733 de Rionegro.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


EDILIA DUARTE DUARTE
JUEZ

**JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DE
BUCARAMANGA**

El auto anterior se notificó a las partes por anotación en la lista de Estados Electrónicos No. 07 Fijados en www.ramajudicial.gov.co y en un lugar público de la Secretaría de este juzgado a las 8:00 a.m., de hoy 7 de febrero de 2018.


ILVA TERESA GARCIA REYES
Secretaria