

T-033-95

Sentencia No. T-033/95

#### LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA

De los hechos y pretensiones de la demanda, se puede deducir que existe por parte de la peticionaria más que la simple intención de amparar una situación de hecho concreta y personal (cual es la supuesta amenaza o vulneración de su derecho a la vida), el propósito de proteger derechos e intereses colectivos de los vecinos de la vereda, a través de la construcción de un carreteable. En consecuencia, al no haber acreditado la calidad de representante o agente oficiosa de los vecinos, no está facultada para solicitar el amparo de sus derechos.

#### CARRETERA-Construcción

La no construcción de una carretera. Para la Corte es claro que la no construcción de una vía pública no puede, en términos generales, ser considerada como vulneración o amenaza de un derecho fundamental, menos aún del derecho a la vida, cuyo núcleo esencial no se afecta por este solo hecho.

#### EJECUCION DE OBRAS-Improcedencia/COGOBIERNO

La acción de tutela es improcedente en los casos en que se trate de obtener la ejecución de una determinada obra pública, como en el presente caso, pues estaría el juez a través de su decisión, interfiriendo en materias de política administrativa y conduciendo a un co-gobierno de la rama judicial.

REF: Expediente No. T - 46.954

Peticionario: Ana Graciela Beltrán de González

Procedencia: Juzgado Civil del Circuito de Villeta

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Tema: Improcedencia de la acción de tutela, acciones populares.

Santafé de Bogotá, D.C., seis (6) de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-46.954, adelantado por Ana Graciela Beltrán de González como vocera de los habitantes de la vereda “Palacio”, del municipio de Sasaima, contra la Secretaría de Obras Públicas del Departamento de Cundinamarca.

## I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efecto de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

### 1. Solicitud

La ciudadana Graciela Beltrán de González interpuso ante el Juzgado Civil del Circuito de Villeta acción de tutela, con el fin de amparar el derecho fundamental a la vida de los habitantes de la vereda “Palacio” del municipio de Sasaima, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política.

### 2. Hechos

Afirma la peticionaria, que la Secretaría de Obras Públicas del Departamento de Cundinamarca, inició la construcción de un carreteable que comunicara la vereda “Palacio” del municipio de Sasaima, con alguna de las carreteras vecinales que conducen al municipio de Villeta.

Que iniciadas las obras se observó que el trazo afectaba los nacimientos y fuentes hídricas de la vereda, razón por la cual sus habitantes se vieron obligados a interponer acción de tutela, con el propósito de que las obras fueran suspendidas y se ordenaran las acciones necesarias para la reforestación y diseño de un nuevo trazo de la carretera, bajo la supervisión de los habitantes de la vereda.

Señala la actora que “la tutela instaurada inicialmente, fue desistida, pues la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS no sólo paró la obra sino que se comprometió a la reforestación de la zona y hacer un nuevo trazo de la carretera”.

De acuerdo con lo señalado en la demanda, la mencionada entidad no había cumplido lo acordado, pues se limitó únicamente a la reforestación de la zona, pero no inició la nueva construcción, por esta razón la señora Beltrán de González, actuando como vocera de los vecinos de la vereda, interpuso otra acción de tutela, en procura de que se reiniciaran los trabajos de construcción del carreteable, con un trazo que no afectara las fuentes hídricas de la localidad.

### 3. Pretensiones

Solicita la actora que, como consecuencia del amparo del derecho conculcado, se ordene a la Secretaría de Obras Públicas del Departamento de Cundinamarca, el trazo de la carretera de conformidad con los intereses de los moradores de la vereda y, además, que dentro del mes siguiente a la aprobación del trazo, se tenga terminada dicha carretera.

#### 1. Unica instancia

El Juzgado Civil del Circuito de Villeta, mediante providencia de fecha treinta y uno (31) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994), resolvió denegar la acción de tutela impetrada por Ana Graciela Beltrán de González, contra la Secretaría de Obras Públicas del

Departamento de Cundinamarca.

Consideró el Juzgado, que la acción de tutela “se instauró para garantizar los derechos CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES”. Sin embargo, el derecho a tener carreteras no es un derecho fundamental, pues la pretensión de darse por terminada una carretera, en nada incide con el derecho a la vida. “Si bien la ciencia ayuda a un rápido y eficaz logro de beneficios y acortamientos de distancias, sin esos beneficios también puede el ser humano subsistir”, afirma el Juzgado.

Asimismo, recuerda el a-quo, que la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela es entendida como un procedimiento breve y sumario, la cual en caso de prosperar, lleva consigo el pronunciamiento de órdenes judiciales de inmediato cumplimiento. “Por ello es improcedente utilizarla cuando se trate de obtener el que se lleve a cabo determinada obra pública, por el solo hecho de estar previsto en el presupuesto o partida que la autorice. Aceptar que el Juez de tutela, sin tener certeza sobre la existencia y disponibilidad del recurso pudiera exigir de la administración la ejecución de todo rubro presupuestal en un término tan perentorio como el que contempla el artículo 29 num. 5. del Decreto 2591 de 1991, bajo el apremio de las sanciones contempladas en los artículos 52 y 53 del mismo, llevaría a un cogobierno de la Rama judicial, en abierta violación del artículo 113 de la Carta Política, desnaturalizaría el concepto de gestión administrativa y haría irresponsable al Gobierno por la ejecución del presupuesto, en cuanto a que ella pasaría a depender de las determinaciones judiciales.”

La decisión no fue impugnada por ninguna de las partes.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

##### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

##### 2. El caso concreto

###### 2.1 Legitimación en el ejercicio de la acción de tutela

Como en repetidas ocasiones lo ha señalado esta Corporación, es titular de la acción de tutela, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Constitución y en la Ley, toda persona a quien se le han vulnerado o amenazado sus derechos fundamentales, por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los términos que define la ley. Por tanto, es la persona afectada, en forma directa o a través de apoderado judicial, quien puede acudir ante los jueces, para que se le proteja o restablezca su derecho, o cesen las amenazas que pesan sobre ella.

Asimismo, el Legislador (Decreto 2591 de 1991, art. 10), buscando facilitar el ejercicio de la acción de tutela, previó que se puedan agenciar derechos ajenos, en aquellos eventos en que el titular de los mismos no se encuentre en condiciones de promover su propia defensa. En este caso, deberá manifestarse en la solicitud de tutela, que la persona afectada se encuentra en dificultades para presentarse directamente a demandar la protección de su derecho

Sobre el particular, ha señalado esta Corporación:

“No basta, expresar en abstracto la hipótesis de la violación o amenaza de vulneración de un derecho fundamental e indicar la autoridad o el particular supuestamente causante o responsable de ésta; es indispensable que se señale a la persona o grupo de personas en cuyo nombre se actúa en condición de representante o de agente oficioso (acreditando dicha calidad como lo exige la ley) o, si se presenta en nombre propio, la identificación del titular de la acción, al igual que la manifestación de las razones por las cuales no le es posible actuar directamente.” (Sentencia No. T-113 de 1994, Magistrado Ponente doctor Hernando Herrera Vergara)

Es claro entonces, que la acción de tutela sólo puede ser ejercida por la persona afectada, directamente o por apoderado judicial, o bien en desarrollo de la agencia oficiosa, en los términos del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

Así las cosas, en el caso que ocupa la atención de esta Sala, se observa que la accionante no está legitimada para solicitar como vocera de los vecinos de la vereda “Palacio” del municipio de Sasaima, la protección del derecho constitucional fundamental a la vida de éstos, teniendo en cuenta que no acreditó, como así se deduce de la lectura del expediente, poder o autorización para actuar en su nombre.

Igualmente, de los hechos y pretensiones de la demanda, se puede deducir que existe por parte de la peticionaria más que la simple intención de amparar una situación de hecho concreta y personal (cual es la supuesta amenaza o vulneración de su derecho a la vida), el propósito de proteger derechos e intereses colectivos de los vecinos de la vereda "Palacio", a través de la construcción de un carreteable. En consecuencia, al no haber acreditado la calidad de representante o agente oficiosa de los vecinos, no está facultada para solicitar el amparo de sus derechos, de acuerdo con lo señalado en los artículos 86 de la Constitución Política, 10o. del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación.

2.2 Improcedencia de la acción de tutela cuando se trata de amparar derechos o intereses colectivos.

En el presente caso, constituye premisa principal la petición formulada por la actora para que se ampare su derecho a la vida y el de los vecinos de la vereda "Palacio", del municipio de Sasaima, frente a la omisión de la Secretaría de Obras Públicas de Cundinamarca, al no reiniciar las obras de construcción del carreteable que busca empalmar dicha vereda, con alguna de las carreteras vecinales que conducen al municipio de Villeta.

Sobre el particular, debe manifestarse que la acción de tutela tiene entre sus principales características, la de ser un mecanismo excepcional de protección de los derechos constitucionales fundamentales, de carácter particular y concreto. Por tanto, si lo que se busca es proteger derechos o intereses generales, quien se vea amenazado o afectado en uno de tales derechos, puede lograr su protección a través de las acciones populares, las cuales además de estar consagradas en el artículo 88 de la Constitución Política, encuentran desarrollo legal en los artículos 1005 y s.s. del Código Civil, e igualmente en otras disposiciones de la legislación nacional.

No obstante lo anterior, la Corte ha sostenido la posibilidad de que, en forma excepcional, se pueda invocar la acción de tutela cuando a pesar de existir un interés colectivo, la situación que lo afecta repercute también en forma directa, en violación o amenaza a derechos fundamentales individuales y concretos, pero siempre y cuando, quien interponga la acción acredite su interés específico. En el presente caso, observa la Sala que la actora no acredita una situación específica y concreta de amenaza o vulneración del derecho a la vida de ella ni de sus vecinos, que pudiera llevar a esta Corporación, a decretar el amparo del derecho

fundamental invocado, ni de cualquier otro derecho.

Tampoco precisó la actora en forma concreta, las personas que se encuentran amenazadas o vulneradas en su derecho a la vida, por la omisión de la Secretaría de Obras Públicas de Cundinamarca, pues sólo se refirió a los vecinos de la vereda en una forma genérica. No era posible así abordar a fondo el estudio de la tutela impetrada, por cuanto el uso de expresiones abstractas o genéricas no se ajusta a las exigencias legales del ejercicio de la acción de tutela.

Sin embargo, la Sala considera pertinente referirse a un punto concreto de la alegación de la accionante, en el sentido de que se está vulnerando su derecho a la vida y el de sus vecinos por la no construcción de una carretera. Para la Corte es claro que la no construcción de una vía pública no puede, en términos generales, ser considerada como vulneración o amenaza de un derecho fundamental, menos aún del derecho a la vida, cuyo núcleo esencial no se afecta por este solo hecho. Sostener lo contrario llevaría al absurdo de que la carencia de vías de comunicación en extensísimas regiones del territorio nacional implicaría que se está negando el más fundamental de los derechos a los millones de compatriotas que en ellas habitan y han habitado desde tiempos remotos, todos los cuales han podido hacer uso del derecho a la vida sin la existencia de carreteras. Es cierto sí que su construcción y puesta en servicio contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y al más expedito desarrollo de las regiones; pero de ahí a sostener que de ello depende la vida, como derecho fundamental, hay una diferencia abismal.

Finalmente afirma la actora, que la no construcción de la carretera ha dejado "...incomunicada la vereda, teniendo derecho a la carretera...". Sobre el particular, encuentra la Sala, dentro de la misma demanda de tutela, que dicha vereda sí cuenta con caminos públicos que la comunican con el exterior, y que por tanto contribuyen a su desarrollo.

Así se deduce de una de las pretensiones contenidas en la demanda, que señala:

"(...) PRETENSIONES

1.- "Que dentro de los veinte días siguientes a la sentencia que falle la tutela, la SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA tenga hecho el trazo de la carretera de conformidad con los intereses de los moradores de la vereda y que la una con

una de las vías que conduce al municipio de Villeta, ojala respetando o por los caminos públicos existentes.” (negritas fuera de texto).

Otro punto que amerita un pronunciamiento en el presente caso, es el de la procedencia de la acción de tutela para resolver asuntos de índole administrativa.

2.3 Improcedencia de la acción de tutela, para resolver asuntos relacionados con la política administrativa.

Pretende la actora, a través de la demanda de tutela “que dentro de los veinte días siguientes a la sentencia que falle la tutela la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA tenga hecho el trazo de la carretera (...)” e igualmente “que se ordene a la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA que dentro del mes siguiente a la aprobación del trazo tenga terminada la carretera.”

Sobre el particular ha venido sosteniendo la jurisprudencia de esta Corporación, que la acción de tutela entendida como un procedimiento breve y sumario, que de prosperar implica el pronunciamiento de órdenes judiciales de inmediato cumplimiento, es improcedente en los casos en que se trate de obtener la ejecución de una determinada obra pública, como en el presente caso, pues estaría el juez a través de su decisión, interfiriendo en materias de política administrativa y conduciendo a un co-gobierno de la rama judicial, en abierta violación del artículo 113 de la Constitución Política.

Sobre la materia ha dicho la Corte:

“En consecuencia, la acción de tutela, entendida como procedimiento preferente y sumario que, en el caso de prosperar, implica el pronunciamiento de órdenes judiciales de inmediato cumplimiento (art. 86 C.N.), viene a ser improcedente cuando se trata de obtener que se lleve a cabo determinada obra pública por el solo hecho de estar prevista en el Presupuesto una partida que la autoriza. Aceptar que el juez de tutela -sin tener certeza sobre la existencia y disponibilidad actuales del recurso- pudiera exigir de la administración la ejecución de todo rubro presupuestal en un término tan perentorio como el previsto en el artículo 29, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, bajo el apremio de las sanciones contempladas en los artículos 52 y 53 eiusdem, llevaría a un co-gobierno de la rama judicial

en abierta violación del artículo 113 de la Carta Política, desnaturalizaría el concepto de gestión administrativa y haría irresponsable al gobierno por la ejecución del Presupuesto, en cuanto ella pasaría a depender de las determinaciones judiciales.” (Sentencia No. T- 185 de 1993, Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo).

Es así como la conclusión de esta Sala, en el sentido de la no procedencia de la acción de tutela bajo examen, se fundamenta, como ya se dijo, en que no existe violación del derecho a la vida de la actora ni de los vecinos de la vereda “Palacio” y en que tampoco es la acción de tutela el mecanismo adecuado para resolver asuntos concernientes a políticas de la administración. Por tanto, si lo que se busca es la protección por vía de acción de tutela de un interés colectivo, cual es la construcción de una carretera, como se ha dicho no es éste el mecanismo idóneo para lograrlo, sino que debe acudir a las acciones populares, establecidas para proteger derechos e intereses de la comunidad.

En virtud de lo anterior, la Sala habrá de confirmar el fallo de fecha 31 de agosto de 1994, proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Villeta, pero por las consideraciones consignadas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de fecha 31 de agosto de 1994, proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Villeta, mediante el cual se denegó la acción de tutela interpuesta por Ana Graciela Beltrán de González, quien actuó como vocera de los habitantes de la vereda “PALACIO”, del municipio de Sasaima, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique el contenido de esta providencia al Juzgado Civil del Circuito de Villeta, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General