

T-081-13

Sentencia T-081/13

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA PARA EVITAR PERJUICIO IRREMEDIABLE-Inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad de la tutela, deben encontrarse efectivamente comprobadas

CARACTERISTICAS DEL PERJUICIO IRREMEDIABLE-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA PARA ORDENAR CONSTRUCCION DE OBRA PUBLICA-Procedencia por vulneración de derechos fundamentales y para evitar perjuicio irremediable

La regla general de procedencia de la acción de tutela, incluso en los casos de la necesidad de la construcción de una obra pública, debe partir de la comprobación efectiva de la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes. Tal situación implica que los medios ordinarios y convencionales de defensa, a la luz de la situación del caso concreto, sean medios ineficaces e inidóneos para salvaguardar de manera efectiva los derechos amenazados, y por otra parte, que se acredite la existencia de un perjuicio irremediable que habilite la interposición de la acción de tutela como un mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales. Tal perjuicio irremediable debe ser inminente, grave y que por tanto requiera medidas urgentes e impostergables para su solución.

ACCION DE TUTELA PARA ORDENAR CONSTRUCCION DE OBRA PUBLICA-Caso en que se solicita construcción de puente peatonal frente a escuela por el riesgo de perder la vida al atravesarlo

ORDENES COMPLEJAS IMPARTIDAS POR LOS JUECES DE TUTELA PARA ASEGURAR EL GOCE EFECTIVO DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Medidas de corto y mediano plazo para proteger la vida e integridad física de transeúntes expuestos a riesgo por falta de puente o sendero peatonal

El conjunto de los elementos descritos ponen de presente la necesidad de que la Corte adopte medidas de corto y de mediano plazo, contenidas en un plan preciso, para salvaguardar los derechos de los accionantes, y así evitar una situación trágica que se pueda presentar en el lugar de los hechos, aspecto que implica que la Sala Primera de

Revisión tiene que proferir órdenes complejas que le den solución definitiva y estructural a la delicada situación. Con relación a las medidas de corto plazo, es decir a las determinaciones paliativas, la Sala Primera aprecia que la Alcaldía Municipal y la Policía Municipal deben establecer un programa más cuidadoso sobre el control del tráfico no sólo en el puente sino en la zona aledaña a la Escuela, que no sólo se extienda al horario de ingreso y salida de los estudiantes de esa institución sino que contemple los horarios de circulación que la comunidad vecina tiene sobre el Caño Negritos. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitución le ordenará al Fondo de Adaptación que, en coordinación con el INVIAS, elabore un plan preciso, con plazos y tiempos determinados, que comprenda las diferentes etapas contractuales, así como la fase de construcción en sí misma considerada y la entrega de la obra a efectos de darle una solución definitiva, estable y permanente a los accionantes y a los demás estudiantes y ciudadanos que frecuentan la Escuela.

DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL-Ordenes complejas para la construcción definitiva y permanente de puente o sendero peatonal para proteger la vida de estudiantes y transeúntes

Referencia: expediente T-3649382

Acción de tutela instaurada por Ingrid Constanza Riaño Zapata en representación de su hijo Sebastián Olarte Riaño; José Eduardo Contento Linares en representación de sus hijos Álvaro Alfredo Contento Urrego, María José Contento Urrego y Laura Sofía Contento Urrego; Rozo Darío Molano Barbosa en representación de sus hijos Julián Darío Molano García y Yulieth Viviana Molano García contra el Instituto Nacional de Vías, INVIAS, Departamento del Meta y Municipio de Guamal.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil trece (2013)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y por la magistrada María Victoria

Calle Correa, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo dictado en única instancia por el Juzgado Penal del Circuito de Acacias el trece (13) de junio de dos mil doce (2012), dentro de la acción de tutela iniciada por Ingrid Constanza Riaño Zapata en representación de su hijo Sebastián Olarte Riaño; José Eduardo Contento Linares en representación de sus hijos Álvaro Alfredo Contento Urrego, María José Contento Urrego y Laura Sofía Contento Urrego; Rozo Darío Molano Barbosa en representación de sus hijos Julián Darío Molano García y Yulieth Viviana Molano García contra el Instituto Nacional de Vías, INVIAS, Departamento del Meta y Municipio de Guamal. El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio del auto del diez (10) de octubre de dos mil doce (2012), proferido por la Sala de Selección Número Diez.

I. ANTECEDENTES

En el presente proceso los accionantes interponen la acción de tutela por cuanto sostienen que ellos y sus hijos sufren un grave peligro, al tener que atravesar un puente militar construido de forma provisional que se ubica en la carretera de Granada-Villavicencio, para asistir a la Escuela Antonio José de Sucre. Los actores ponen de presente que tal cruce carece de la señalización mínima que garantice condiciones adecuadas de tránsito para los peatones, tales como cebras o reductores de velocidad. A continuación se hace una relación de los hechos y las pretensiones alegadas por los demandantes.

1. Hechos

1. Los accionantes manifiestan que sus hijos estudian en la escuela Antonio José de Sucre, ubicada a un kilómetro del casco urbano del municipio de Guamal, Meta, frente a la carretera nacional que conduce al municipio de San Martín, Meta, y cerca de un puente militar.

2. Los señores José Eduardo Contento Linares y Rozo Darío Molano Barbosa afirman que, junto a sus hijos, se ven obligados a cruzar diariamente el puente militar ubicado a pocos

metros de la escuela debido a que no existe otra vía o camino para llegar a esta institución educativa. Sostienen que “debido a que el puente militar es de un solo carril y carece de sendero peatonal, nos vemos obligados a exponer nuestra vida y la de nuestros hijos al cruzarlo, pues los carros pasan a alta velocidad demasiado cerca de nuestro cuerpo, sin que tengamos la posibilidad de esquivarlos. Este puente fue instalado, supuestamente de forma provisional, hace cinco años aproximadamente y aun no inicia la construcción del puente de doble carril con amplio sendero peatonal que se requiere”.

3. Los accionantes agregan que la estrechez del puente ha ocasionado una “gran cantidad de accidentes con un saldo de diez y siete (17) personas muertas aproximadamente”, e indican que la carretera nacional frente a la escuela no cuenta ni con reductor de velocidad, ni de cebra que demarque el paso peatonal.

4. Las pretensiones de los accionantes son:

“Que se ordene a los accionados (sic), dentro del término de 48 horas, siguientes a la sentencia, retirar el puente militar ubicado a un kilómetro del municipio de Guamal, vereda el Carmen, sobre la carretera nacional que conduce al municipio de San Martín, departamento del Meta.

Que, una vez haya sido retirado dicho puente, en el término máximo de un mes sea construido en el mismo lugar un puente permanente o Box coulvert de doble carril, con amplio sendero peatonal.

Que, en el término de 48 horas, siguientes a la sentencia, se ordene a los accionados instalar o construir reductor de velocidad y se pinte al lado de este una cebra peatonal, sobre la carretera nacional ya citada, frente a la Escuela Antonio José de Sucre, ubicada en la vereda el Carmen, a pocos metros de distancia del puente militar referido en la primera pretensión.”

Respuesta de las entidades demandadas

Instituto de Desarrollo del Meta, IDM.

El Instituto de Desarrollo del Meta se opuso a las pretensiones de los actores porque “no existe prueba que los amerite.” El Instituto de Desarrollo del Meta manifestó que el puente

se ubica en una carretera que pertenece a la red vial nacional, a cargo del Instituto Nacional de Concesiones, INCO y corresponde “a la concesión malla vial del Meta y carreteras nacionales del Meta S.A., como concesionarios, la cual está encargada de la operación y el mantenimiento de las (sic) carretera Villavicencio-Granada, según Contrato de Concesión N° 446 de 1994.” Por último, la entidad reitero que las personas jurídicas involucradas en el mencionado contrato de concesión son las que deben brindarle una solución “definitiva y pronta a ese impasse que se ha presentado en esa vía.”

Instituto Nacional de Vías, INVIAS.

La entidad indicó que la vía en mención está concesionada, y que por consiguiente, “no está a cargo del INVIAS”. A su vez, reconoce la ausencia de un tramo peatonal en el lugar que mencionan los accionantes, “el puente denominado Caño Negrito es de un solo carril y carece de sendero peatonal, por ser un puente provisional”.

Acerca de la situación del puente provisional, la entidad expresó que, al momento de la concesión, el denominado puente metálico no existía, y en su lugar se encontraba carretera uniforme con un box coulvert doble, estructura que fue devastada por una creciente del brazo del río Guamal. “Ante esta emergencia, el instituto nacional de vías, a través de la oficina de prevención y atención de emergencia dio en comodato el puente metálico que actualmente se encuentra. Razón por la cual en la actualidad, el puente Caño Negrito, es de responsabilidad directa del concesionario tal como quedó pactado en tal contrato”.

El INVIAS afirmó que la entidad que está a cargo del puente metálico, denominado “Caño Negrito”, es el INCO. “El puente metálico denominado ‘Caño Negrito’ ubicado, más exactamente en el PR 39+900 de la vía Nacional Ye de Granada- Villavicencio Código 6509, vía que el instituto nacional de vías-INVIAS, cedió mediante el contrato de concesión N° 446 de 1994 al INCO, y subrogó desde el año de 2003, por lo cual, la vía que de Villavicencio conduce al municipio de Granada - Meta, no está a cargo del INVIAS, por ser esta una vía concesionada, entregada por INCO, a la sociedad carreteras nacionales del meta, llamada ahora Autopistas de los Llanos S.A., conforme al contrato N° 446 de 1994 y que de conformidad con el Decreto 1800 de junio de 2003, ‘las vías en concesión están a cargo del Instituto Nacional de Concesiones’.”

A propósito de la construcción de una estructura sólida y estable en el mencionado “Caño

Negro”, la entidad indicó que suscribió el convenio interadministrativo marco 014 de 2012 con el Fondo de Adaptación adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desde el 31 de mayo de 2012. El INVIAS “postuló la construcción de dicho puente, ante el Fondo de Adaptación adscrito ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de lo cual se puede enunciar que ya se tiene el aval del Fondo de Adaptación, en un presupuesto estimado de mil seiscientos millones de pesos (\$1.600.000.000.00) con el firme propósito de mejorar las condiciones de la comunidad para la transitabilidad en el sector de Caño Negro (...). Finalmente, señalo que la solución definitiva de la problemática requiere un tiempo considerable pues demanda la elaboración de estudios y diseños del puente, trámites administrativos, desmonte del puente metálico y posterior construcción de la estructura definitiva.

La entidad concluyó que la acción de tutela es improcedente pues no acredita los requisitos del perjuicio irremediable, el cual constituye un presupuesto “sine qua non para la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio”.

Alcaldía Municipal de Guamal, Meta

La Alcaldía Municipal de Guamal solicito que se atendieran “las pretensiones de la parte demandante, en tanto sea a la Nación a quien se ordene retirar el puente militar y la posterior construcción de un puente que supla las necesidades de las personas y vehículos que transitan por la vía Villavicencio - Granada.” También solicitó vincular a la sociedad Autopistas de los Llanos S.A., “quien actualmente es la administradora de la carretera nacional.”

El Alcalde indicó que Guamal no tiene legitimación en la causa por pasiva pues “esta carretera por ser nacional se encuentra a cargo de la Nación, situación que excluye al municipio de Guamal sobre cualquier responsabilidad que guarde relación, con mantenimiento, construcción de puentes, señalización etc.”

Por último, indicó que la competencia sobre la Escuela Antonio José de Sucre recae en el departamento del Meta porque Guamal es un municipio no certificado. Basó su aseveración en el artículo 6 de la Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para

organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, disposición que asigna las competencias de los departamentos sobre los municipios no certificados, cualidad que cumple Guamal pues las entidades territoriales certificadas son aquellas que superan 100.000 habitantes y, según el Alcalde, este municipio tiene 10.523.

Pruebas relevantes

Allegadas por el demandante:

- Copia del registro civil de nacimiento de Sebastián Olarte Riaño. (F. 8)
- Copia de la cédula de ciudadanía de Álvaro Alfredo Contento Urrego. (F. 9)
- Copia del registro civil de nacimiento de Laura Sofía Contento Urrego. (F. 10)
- Copia del registro civil de nacimiento de María José Contento Urrego. (F. 11)
- Copia del registro civil de nacimiento de Julián Darío Molano García. (F. 12)
- Copia del registro civil de nacimiento de Yulieth Viviana Molano García. (F. 13)

Allegadas por el Instituto de Desarrollo del Meta, IDM.

- Copia del decreto de nombramiento del Gerente del IDM. (F. 26)
- Copia del acta de posesión del Gerente del IDM. (F. 27)
- Copia de la cédula de ciudadanía del Gerente del IDM. (F. 28)

Allegadas por el Instituto Nacional de Vías, INVIAS.

- Poder otorgado por el Director Territorial Meta del Instituto Nacional de Vías-INVIAS, con facultades para representar judicial y extrajudicialmente a la entidad pública. (F. 36)
- Resolución N° 02614 del 2 de junio de 2011, “Por medio de la cual se delegan funciones”. (F. 38-48)
- Copia del Acta de Posesión N° 000187 del 1 de diciembre de 2011, del Director

Territorial Meta del Instituto Nacional de Vías- INVIAS. (F. 37)

- Copia del contrato de concesión N° 446 de 1994. (F. 57-66)
- Copia de la adición de concesión N° 446 de 1994 del 09/02/2005. (F. 79-87)
- Copia de la adición N° 03 de concesión N° 446 de 1994 del 09/02/2005. (F. 88-95)
- Copia del acta de entrega de las carreteras que de Villavicencio conducen a Cumaral, Puerto López y Granada. (F. 96-104)
- Decreto 1800 de junio de 2003, "Por el cual se crea el Instituto Nacional de Concesiones, INCO, y se determina su estructura." (F. 105-107)
- Tabla de proyectos de puentes afectados para postular ante el Fondo de Adaptación. (F. 49)

Allegadas por la Alcaldía Municipal de Guamal, Meta.

- Copia de la cédula de ciudadanía del Alcalde Municipal de Guamal, Meta. (F. 112)
- Copia del acta de posesión del Alcalde Municipal de Guamal, Meta. (F. 113)
- Copia de la credencial expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la elección del Alcalde Municipal de Guamal, Meta. (F. 114)

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

Única Instancia. Juzgado Penal del Circuito de Acacias, Meta

El 13 de junio de 2012 el Juzgado Penal del Circuito de Acacias, Meta, resolvió no tutelar los derechos fundamentales invocados por los accionantes al considerar improcedente la acción de tutela. No obstante, decidió llamar la atención al Alcalde Municipal de Guamal - Meta, para que por intermedio de la Policía Nacional, en coordinación con el colegio Antonio José de Sucre, "realicen y organicen el tránsito en las horas que los estudiantes cruzan la vía y puente, para conjurar transitoriamente, y mientras se da la solución que plantea el Instituto Nacional de Vías, construyendo el puente que se requiere y echa de menos la

ciudadanía”.

El primer argumento que sustentó su decisión es que el expediente carecía de elementos probatorios que pusieran de presente la afectación de los derechos fundamentales de los accionantes:

“También constatamos que no se acopió elementos de juicio o medios probatorios que pongan en evidencia la situación de inminente riesgo y potencial peligro que genere la vía y el puente actual, para quienes se ven avocados a cruzarlo. Lo mismo que, las peticiones o solicitudes que se han elevado a las autoridades de orden municipal, la policía nacional o las gestiones que han realizado los padres de familia con la Institución Educativa para que en horas pico se realicen actividades de tránsito tendientes a asegurar la vida e integridad de quienes deben utilizar el puente, recurriendo a la acción de tutela como medio para defender sus intereses, pero sin que se haya (sic) agotado estos mecanismos y de esa manera asegurar lo que tanto reclaman, sino que su actuación la dirigen a que el juez constitucional ordene demoler un puente militar y construir otro, pretensión que jamás puede canalizarse por vía constitucional, ya que se incursionaría en una facultad puramente administrativa del orden nacional, departamental o municipal, que necesariamente tocaría el tema presupuestal”.

Finalmente, el juez expresó que la acción procedente es la popular “porque aquí se trata de derechos colectivos y no meramente de un aspecto subjetivo atribuible a una persona que predique la vulneración o amenaza de derechos fundamentales”.

III. PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISION

La magistrada sustanciadora, mediante auto proferido el 23 de enero de 2013, requirió información adicional a los accionantes, a la Alcaldía Municipal de Guamal, a la Secretaría de Educación Departamental, a la Personería Municipal de Guamal y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a efectos de esclarecer aspectos fácticos y jurídicos del proceso. De igual manera, resolvió vincular al Instituto Nacional de Concesiones, INCO, a la sociedad Autopistas de los Llanos S.A., en su calidad de concesionario, al Fondo de Adaptación y a la Escuela Antonio José de Sucre.

La Personería Municipal de Guamal manifestó que, con relación al grado de accidentalidad

que se presenta en el tramo del “caño negritos”, “no se encuentran estadísticas vitales. (...) En consejos de seguridad se abordó el tema sobre la problemática de los accidentes de tránsito que se han producido en el sitio donde han fallecido algunas personas (...), también se ha solicitado a la comandancia de la estación municipal colaborar con el control vial en las horas de ingreso y salida de la escuela de Sucre.”

El Fondo de Adaptación explicó las funciones que le corresponde cumplir acorde a los términos de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada con el Decreto Ley 4580 del 7 de diciembre de 2010. Explicó que de conformidad con tal declaratoria se modificó el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres mediante el Decreto Ley 4819 de 2010, que entre otras disposiciones, modificó el objeto del mencionado Fondo, indicando que será la “recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de ‘La Niña’”. Acerca de la construcción de una estructura sólida, permanente y segura en el tramo denominado “Caño Negritos” la entidad expresó que la obra se incluyó en el proyecto “Programa de Atención de Puentes”.

El Fondo indicó que, acerca del estado actual de la construcción, “se encuentra adelantando el proceso que permita llevar a cabo la selección para la contratación de una consultoría que adelante los estudios y diseños de una serie de puentes considerados en el Proyecto denominado ‘Programa de Atención de Puentes’, dentro de los cuales se encuentra el puente aludido. Una vez finalice la etapa de estudios y diseños, se contará con un diagnóstico técnico que identifique el nivel de afectación de cada elemento del puente y defina el nivel de intervención que se requerirá acometer mediante una contratación de construcción. Con este resultado y en el marco de actuación de cada Entidad, se tendrá claridad de a través de cual Entidad se realizará la contratación de las obras.”

Finalmente, el Fondo de Adaptación expresó que las pretensiones de la acción de tutela escapan a su competencia, “como quiera que no guardan relación con la fase 3 de intervención de la emergencia sino que se refieren a las dificultades que ha generado para la movilidad de los peatones de la zona, en especial para los niños que estudian en la escuela aledaña, la carencia de un sendero peatonal en el puente metálico que como medida provisional se instaló, el cual no está a cargo de esta entidad sino del Instituto Nacional de Vías, INVIAS, que, por tal razón, es la entidad responsable de implementar todas aquellas acciones tendientes a asegurar las condiciones para la adecuada prestación

del citado puente provisional.”

La Secretaría de Educación del Departamento del Meta se refirió a la situación de los menores que intervienen en el proceso de tutela:

“1. En la actualidad los estudiantes Álvaro Alfredo Contento, María José Contento, Laura Sofía Contento, viven con sus padres en la vivienda ubicada dentro de la Institución Educativa, por tal razón no requieren desplazarse para recibir clases.

2. El estudiante Sebastián Olarte Riaño vive frente a la sede Antonio José de Sucre, por tal razón no debe cruzar el puente militar caños negros que se menciona en el escrito de la referencia.

3. La sede Antonio José de Sucre Centro Educativo Rural, solo atiende la población estudiantil en el nivel de primaria, y los estudiantes Julián Darío Molano y Julieth Viviana Molano, cursan nivel de secundaria por tal razón en la actualidad estudian en la Institución Educativa José María Córdoba sector urbano, y se puede colegir que en esa I.E. se presta el servicio de transporte escolar.

(...)

De la misma forma y atendiendo la solicitud de la referencia, se puede establecer que los estudiantes en mención pueden asistir al Centro Educativo Rural sede la Paz, el cual se encuentra ubicado por la vía humadea/Guamal, esta vía cuenta con tránsito constante, por tal razón el transporte es de fácil acceso, se calcula un tiempo en automotor de 8 minutos, y caminando de 30 minutos.”

El Instituto Nacional de Medicina Legal certificó que tanto el puente como sus alrededores son zonas de alta peligrosidad, y brindó detalles sobre los decesos acaecidos en la carretera que de Guamal conduce a Granada:

“Durante el período comprendido entre el 1º de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2012, se presentaron 35 muertes por Accidentes de Transporte, en el área general del Municipio de Guamal (rural y urbano), de las cuales, en 18 casos, el hecho ocurrió en la vía que del Municipio de Guamal conduce al Municipio de Granada.

Tomando como base la ubicación del puente, y de otra parte la información consignada por la autoridad judicial, en el acta de inspección a cadáver, sobre el lugar, las circunstancias del hecho, durante el periodo 1º de enero de 2007 a 31 de diciembre de 2012, sólo dos casos cumplen con uno de los dos criterios, es decir se encuentra claramente descrito su ubicación en el puente militar, sobre el caño negro. El resto de los 16 casos, se encuentra por fuera del área de incidencia, utilizada como referencia para este análisis. (Kilómetro 39 + 900 mts +/- 200 mts.).

En estos dos casos en el acta de inspección se describe claramente que el hecho ocurrió al chocar dos individuos que se desplazaban en una moto, contra la estructura del puente militar. No obstante describen la ubicación del puente en el Km 39 + 420 mts.

(...)

Sobre los otros 15 casos, referenciados como ocurridos en el municipio de Guamal, sobre la vía que de este conduce a Granada, en cuadro anexo se envía la información de la referencia, particularmente la ubicación de estos accidente (sic), destacando que dos de los casos se encuentran entre 0.5 km y 1 km del puente, 10 caso (sic) entre 1 km y 5 km, y más de 5 km, del punto de referencia 3 casos.”

En la tutela intervino la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, en razón de que el Decreto 4165 de 2011 modificó la naturaleza jurídica y la denominación del Instituto Nacional de Concesiones, INCO, para crear tal entidad. Con relación a la vinculación al presente proceso, la Agencia expresó que “los hechos acaecidos en el presente asunto permiten ver que la red concesionada a su cargo se encuentra en optimas condiciones. Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto de la red no concesionada, a cargo del INVIAS, y dentro de la que se encuentra el puente ´militar` provisional que censura la parte actora”.

Sobre la idea de quien está a cargo de dicho trayecto, la entidad vinculada expresó que “por ser un contrato de concesión de primera generación, las intervenciones en reparaciones y mantenimiento de los puentes y pontones, está a cargo del INVIAS, ya que en su momento la Subdirección de Carreteras de ese entonces, asumió dicha responsabilidad, y ésta no fue transferida al concesionario”. Y concluye señalando que remitió al INVIAS varias comunicaciones sobre la necesidad de que interviniera en el tramo

cuestionado, “el 29 de agosto de 2011, el 13 de junio de 2011, el 26 de febrero de 2009, el 18 de marzo de 2008, el 21 de mayo de 2008, el 7 de mayo de 2009, el 13 de mayo de 2009, donde se advierte claramente que la Agencia Nacional de Infraestructura, antes INCO le informa al INVIAS que debe adoptarse correctivos en el puente ubicado sobre el Caño Negritos, que se encuentra bajo responsabilidades del INVIAS”. La postura jurídica asumida por la Agencia Nacional de Infraestructura se basa en que el contrato de concesión N° 0446 de 1994 era de primera generación, situación por la cual las intervenciones en reparaciones, mantenimiento de los puentes y pontones están a cargo del INVIAS, ya que en su momento la subdirección de carreteras de ese entonces asumió esta responsabilidad, obligación que no fue transferida en su momento al contrato de concesión.

El representante legal de la sociedad Autopista de los Llanos también se opuso a las pretensiones del accionante, “por cuanto existen otros mecanismos que permiten el desplazamiento de los niños sobre el puente Caño Negro y porque mi representada no tiene ninguna obligación contractual ni legal para construir dicho puente.”

La sociedad sostiene que los vehículos no pasan a alta velocidad por el puente porque en sus dos costados “existen reductores de velocidad que obligan a los conductores prácticamente a reiniciar la marcha para poder cruzar el puente, junto con los avisos de precaución correspondientes que indican que se trata de un puente de un solo carril. (...) La estrechez del puente no ha ocasionado que peatón alguno haya sido arrollado como se demuestra con los documentos que se aportan con esta contestación”. Autopistas de los Llanos S.A. también refuta la tesis de los accionantes según la cual el puente carece de señalización: “Cómo se demuestra con las fotografías que se acompañan existen las señalizaciones horizontales y verticales en la vía que alertan a los conductores respecto de la existencia del plantel escolar. No es obligación legal y contractual de la Concesión la de realizar actuaciones distintas a la de la señalización de la vía y la prevención de los usuarios de la misma.” Y agrega que, “la Sociedad Autopistas de los Llanos S.A. en desarrollo del contrato de Concesión N° 446 de 1994 no tiene ningún tipo de responsabilidad legal ni contractual sobre el puente que cruza sobre el Caño Negritos.”

La sociedad vinculada también cuestiona el lapso de tiempo tomado por los accionantes para interponer la acción de tutela. “El puente según afirman los actores fue instalado hace cinco (5) años y, los actores, en especial los menores Julián Darío Molano García y Yulieth

Viviana Molano García cuentan con 11 y 14 años de edad por lo que durante cinco años estuvieron utilizando dicho paso para acudir a la Institución Educativa en la cual cursan sus estudios.”

Finalmente, Autopistas de los Llanos S.A. fue enfática en manifestar que el mantenimiento de los puentes y pontones no incluidos se tratarían como “actividades extraordinarias del contrato”, como es el caso del puente “Caño Negritos”. A su juicio, tal consideración se desprende del “Acta de entrega de las carreteras que de Villavicencio conduce a Cumaral, Puerto López y Granada”[1] y según el “Contrato de concesión 446/94 y su otro sí”. [2]

La sociedad Autopistas de los Llanos allegó al expediente 35 fotos del tramo denominado Caño Negritos. En las fotos se percibe que el puente provisional es apto para el tránsito de un solo carro, que el ancho es de 3.40 metros y que admite 50 toneladas de peso. Hay señalización de la reducción de la calzada a un solo carril a 300 metros, a 150 metros y a 100 metros. También se aprecia que hay reductores de velocidad en los dos sentidos del puente pero que no existe un tramo peatonal delineado en la estructura provisional.

La Alcaldía de Guamal manifestó que le solicitó a la Policía Municipal de Guamal para que controlen de forma permanente el tránsito vehicular en el sitio denominado Caño Negro, “con el fin de evitar posibles accidentes y brindar seguridad a toda la comunidad en especial a los niños que deben cruzar el puente ubicado en este sitio para asistir a sus clases.” Expresó que no es la autoridad competente para verificar los decesos que se presentan por accidentes de tránsito en esas vías. Finalmente, manifestó que el Municipio de Guamal respalda las peticiones de los accionantes y que por esa razón solicitó la vinculación de la sociedad Autopistas de los Llanos S.A., “quien actualmente es la Administradora de la carretera nacional que de Villavicencio conduce a Granada.”

La Escuela Antonio José de Sucre y los accionantes no contestaron el requerimiento realizado por la Corte Constitucional en el auto de pruebas de la referencia.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con lo

previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problemas jurídicos

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional debe establecer, en primer lugar, si en el presente caso es procedente la acción de tutela para salvaguardar los derechos e intereses alegados por los demandantes, en concreto, así como los de las demás personas transeúntes para ordenar: i) el levantamiento de un puente provisional construido hace 5 años en la vía nacional que de Guamal conduce a Granada, en el departamento del Meta, así como ii) la construcción de una obra nueva en el término perentorio de un mes y para iii) adoptar medidas que reduzcan el peligro de la carretera frente a la Escuela Antonio José de Sucre, ubicada a pocos metros del puente provisional construido en el tramo de Caño Negritos, tales como reductores de velocidad, entre otras.

Para resolver estos problemas jurídicos la Corte explicará las características que debe reunir el perjuicio irremediable, requisito que habilita la interposición de la acción de tutela como mecanismo transitorio. A su vez, estudiará si la acción de amparo es un mecanismo adecuado para solicitar la construcción de obras públicas, las características de las órdenes complejas que pueden impartir los jueces de tutela para proteger derechos fundamentales y resolverá el caso concreto.

1. Procedencia de la acción de tutela

1.1. Según el texto de la Constitución, la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial” (CP art. 86). Si efectivamente dispone de otros medios de defensa, entonces la tutela procede cuando “se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. La Constitución no dice entonces que cuando se disponga de otras acciones judiciales la tutela proceda sólo cuando el afectado haya instaurado efectivamente otros medios de defensa. Por lo mismo, para definir la procedencia de una acción de tutela es irrelevante establecer si el demandante ha instaurado o no otras acciones antes de la tutela. Lo relevante, a la luz del texto constitucional, es determinar si el afectado dispone de otro medio de defensa judicial.

1.2. Ahora bien, ¿cómo determinar si la persona en efecto dispone de otro medio de

defensa judicial? Para definir ese punto no basta con revisar en abstracto el ordenamiento jurídico. Es necesario además examinar cuál es la eficacia que, en concreto, tiene dicho instrumento de protección.[3] Con todo, ¿es el tutelante quien tiene la carga de probar la ineficacia de otro medio de defensa? La Sala Plena de esta Corte ha sostenido que “[...] En cada caso el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone”.[4] Y reitera también que para determinar si un medio de defensa judicial es eficaz o no, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado dos pautas generales: primero, debe verificarse si los otros medios de defensa proveen un remedio integral, y segundo si lo hacen pero no son expeditos para evitar un perjuicio irremediable.[5]

1.3. Aparte de lo anterior, cuando la Constitución establece que la tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”, simplemente fija una regla general. Pero luego agrega una excepción: “salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” (CP art. 86). Con lo cual, si el afectado dispone de otro medio de defensa judicial, puede interponer la tutela para la defensa de sus derechos siempre y cuando la utilice para evitar un perjuicio irremediable. Este perjuicio irremediable, como lo ha sostenido la Corte Constitucional desde sus inicios, debe ser inminente o actual, y además ha de ser grave, y requerir medidas urgentes e impostergables.[6] La Corporación ha desarrollado todas estas notas del perjuicio irremediable en su jurisprudencia. En uno de sus fallos las resumió de la siguiente manera:

“[...] En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”.[7]

1.4. También se han presentado casos en los cuales la Corte ha fijado criterios para estudiar situaciones en las que los accionantes solicitan la construcción de una obra pública por vía de acción de tutela. En la sentencia T-195 de 1995[8] la Corte estableció la improcedencia de la acción de tutela frente a la ejecución de obras públicas, a la luz de que un ciudadano pretendía que se le ordenara al Secretario de Obras Públicas de Antioquia que dispusiera lo conducente para la construcción de un puente sobre la quebrada San Miguel, en la Vereda “El Río”, municipio de Ituango. Basados en la sentencia T- 185 de 1993[9], la Sala de Revisión respectiva estableció la siguiente regla:

“Así entonces, para llevar a cabo obras específicas, se requiere que éstas se encuentren previstas en el correspondiente presupuesto, cuya conformación y ejecución hace parte de una función específicamente administrativa, que por naturaleza propia implica la apreciación y evaluación por parte del Ejecutivo de las prioridades de gastos e inversiones y el momento oportuno para realizar dichas obras, dentro de una determinada vigencia fiscal.

Además, la sola inclusión de una partida en el presupuesto no conduce a la exigibilidad inmediata de su ejecución, pues ésta depende también, de la disponibilidad efectiva de los recursos de tesorería que se encuentren destinados a satisfacer la necesidad de que se trata, y de las prioridades que señalen la Constitución y la ley, o las que en uso de sus atribuciones fije la Administración en los acuerdos de gastos.”

1.5. La regla anteriormente expuesta, tuvo la oportunidad de ser complementada a la luz de una situación grave y urgente que apreció la Corte en la sentencia T-269 de 1996[10]. Los actores vivían sobre un túnel que venía siendo sometido a caudales de hasta más de 100 metros cúbicos por segundo en épocas de invierno, por lo que no sólo se presentaban las consiguientes inundaciones en el sector en que habitaban, sino que existía un alto riesgo de que la estructura del túnel no soportara más las sobrecargas a que estaban expuestos y, al explotar por causa de la sobrepresión, arrasara las casas de los demandantes y de sus vecinos. En esa ocasión la Corte le ordenó a la autoridad administrativa que continuara con el plan de salvaguarda que había establecido sobre los ciudadanos y que se abstuviera de permitir la construcción de otras viviendas que aumentaran el nivel de riesgo que existía sobre la zona. La Corte estableció que si bien la pretensión del demandante no era la construcción de una obra pública por vía de tutela, esto no implicaba que el juez

constitucional se abstuviera de proferir órdenes tendientes a resolver una situación de riesgo inminente y grave a la cual estaban expuestos los ciudadanos:

“En esos términos se atiende a la separación de las Ramas del poder público en el ejercicio de sus respectivas funciones, y se evita de paso que las órdenes del juez de tutela, destinadas a restablecer el goce efectivo de los derechos fundamentales, devengan inanes. Sólo que en el presente caso, ese no es el tema de decisión; los actores no solicitaron la construcción de obra pública alguna -sólo que se les retirara de la situación de peligro creciente en la que se les ha mantenido desde que compraron su casa a un ente estatal, y la que ya no soportan-, el juez a quo no la ordenó, y la única obra relevante para este caso que está prevista en el presupuesto de Barranquilla, la primera etapa de la cobertura del Arroyo Don Juan depende, según el informe del Alcalde, de que se pueda concretar la financiación de más de las tres cuartas partes de su valor total; claramente no fue a ella a la que aludió el fallo del Tribunal Administrativo del Atlántico.

Es innegable que al juez de tutela no le compete inmiscuirse en las decisiones sobre la oportunidad o conveniencia de disponer de los fondos públicos en la construcción de una u otra obra; cosa distinta es que las órdenes que expida, tendentes al restablecimiento de los derechos fundamentales violados o amenazados a sus titulares por las autoridades, tengan efectos sobre la actividad de los entes administrativos; esas órdenes deben afectar la manera en que las autoridades venían cumpliendo con la función ejecutiva, hasta el punto en que desaparezca la amenaza o violación cuya existencia verifique el juez del conocimiento, así la administración deba, para cumplir con ellas, modificar decisiones discrecionales sobre el empleo eficaz del presupuesto disponible.”

1.6. La sentencia T-199 de 2010[11] igualmente constituye una decisión a considerar en el presente proceso. Los accionantes alegaban la omisión de las autoridades competentes, en adoptar medidas necesarias para la protección de sus viviendas, afectadas por continuos desprendimientos de rocas y deslizamientos de tierras. En el proceso se demostró la afectación real y directa que sufrían los accionantes en sus derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna. Por consiguiente, al constatar que la situación era urgente y grave, la Corte consideró necesario la adopción de un plan completo, que en primer lugar, pasaba por la realización de un peritaje practicado por una autoridad independiente del orden nacional que determinara el estado de las estructuras y de las condiciones reales de

las viviendas, en segundo lugar, que contemplara intervenciones dirigidas a mitigar y prevenir los riesgos de los inmuebles afectados y, por último, de un plan de reubicación de los ocupantes que estuvieran en la situación más delicada.

1.7. Finalmente, y a partir de las particularidades del caso, también es preciso reiterar que la jurisprudencia constitucional ha establecido las reglas en las cuales la acción de tutela desplaza a la acción popular. La SU-1116 de 2001,[12] unificó el precedente en cuanto a la afectación de derechos colectivos que también vulneran derechos fundamentales, y cómo a partir de tal situación la acción de tutela era eficaz para proteger tales derechos. La peculiaridad de esta providencia era la reciente promulgación de la Ley 472 de 1998, mediante la cual se regulaban las acciones populares dispuestas en la Constitución Política de 1991, motivo por el que resultaba de importancia fijar criterios que establecerían los límites del objeto de cada una de las acciones constitucionales.[13] En esa ocasión la Corte protegió a una peticionaria que sostenía que la Alcaldía de Zarzal había violado sus derechos fundamentales por cuanto no había canalizado las aguas lluvias debidamente, por lo cual éstas se mezclaban con aguas negras e invadían su residencia. Sobre el punto objeto de análisis, esta Corporación indicó que se debe constatar que a la luz de los presupuestos fácticos del caso, la acción popular es ineficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados, razón que justifica la procedencia de la acción de tutela para invocar el amparo correspondiente.

“6. Esta breve referencia muestra que en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos. En tal contexto, es obvio que la entrada en vigor de esa ley implica que la Corte debe precisar su jurisprudencia en relación con la procedencia de la tutela para aquellos eventos en que la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, puesto que la Constitución establece con claridad que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (CP art. 86). (...) En tales circunstancias, la entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados en el fundamento 4º de la presente sentencia, para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente

aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario. En efecto, en determinados casos puede suceder que la acción popular resulta adecuada para enfrentar la afectación del derecho colectivo vulnerado, pero ella no es suficiente para amparar el derecho fundamental que ha sido afectado en conexidad con el interés colectivo. En tal evento, la tutela es procedente de manera directa, por cuanto la acción popular no resulta idónea para proteger el derecho fundamental. Pero si no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada, entonces la tutela no es procedente, salvo que el actor recurra a ella 'como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental'."[14]

1.8. En conclusión, la regla general de procedencia de la acción de tutela, incluso en los casos de la necesidad de la construcción de una obra pública, debe partir de la comprobación efectiva de la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes. Tal situación implica que los medios ordinarios y convencionales de defensa, a la luz de la situación del caso concreto, sean medios ineficaces e inidóneos para salvaguardar de manera efectiva los derechos amenazados, y por otra parte, que se acredite la existencia de un perjuicio irremediable que habilite la interposición de la acción de tutela como un mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales. Tal perjuicio irremediable debe ser inminente, grave y que por tanto requiera medidas urgentes e impostergables para su solución.

2. Órdenes complejas impartidas por los jueces de tutela para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

2.1. En la sentencia T-418 de 2010[15] la Corte compiló y sistematizó las reglas empleadas por el juez constitucional para impartir órdenes complejas. En los hechos del caso, un grupo de habitantes del municipio de Arbeláez, Cundinamarca, pertenecientes a la zona rural demandaron a la administración municipal al sufrir la ausencia de la prestación del servicio público de agua potable y al percibir que el tipo de agua no correspondía a los criterios mínimos de calidad que debía acreditar para el consumo humano. Justamente, a partir del estudio del derecho fundamental al agua se elaboraron las reglas que fundamentan la

interposición de este tipo de órdenes, algunas de las cuales se explicaran en este numeral. Al terminar el estudio del caso, la Corte expuso las siguientes conclusiones con relación a su solución:

“En conclusión, (i) una persona puede reclamar mediante acción de tutela que se le proteja judicialmente aquellas dimensiones del derecho al agua que comprometan su mínimo vital en dignidad. (ii) Toda persona tiene derecho a que la Administración atienda adecuadamente su petición de acceder al servicio de agua, y a que, por lo menos, exista un plan que asegure, progresivamente, el goce efectivo de esta dimensión del derecho al agua. Esta dimensión positiva del derecho al agua supone, por lo menos (*) contar con un plan, (**) que permita, progresivamente, el goce efectivo del derecho, y (***) que posibilite la participación de los afectados en el diseño, ejecución y evaluación de dicho plan, en este caso en los términos de las leyes vigentes que desarrollan la Constitución en este ámbito. (iii) Las personas que habitan en el sector rural y tienen limitados recursos económicos, tienen derecho a ser protegidas especialmente, asegurándoles que no sean ‘los últimos de la fila’ en acceder al agua potable. (iv) Mientras se implementa el plan que asegure el goce efectivo de los derechos a los accionantes, deberán adoptarse medidas paliativas que aseguren algún mínimo acceso de supervivencia a agua potable. (v) Se viola el derecho al agua de una persona, al emplear los trámites y procedimientos ante la administración como obstáculos para impedirle acceder al servicio de agua. (vi) Reconocer que se desconoce un derecho constitucional no es una razón que pueda ser usada como justificación para desconocer otro derecho constitucional.”

2.2. Con relación a las órdenes complejas, manifestó que operan en los “casos en los que se constata una violación de una obligación de carácter prestacional o positivo,[16] derivada de un derecho constitucional fundamental, son, precisamente, casos en los que los jueces de tutela suelen tener que adoptar órdenes complejas.”[17] Y posteriormente, clasificó las órdenes proferidas en sede de tutela, entre simples y complejas:

“5.3. Las órdenes que imparte un juez de tutela pueden ser de diverso tipo. Uno de los criterios con base en los cuáles pueden ser clasificadas es su grado de complejidad. Advirtiendo que la simplicidad o complejidad de una orden es una cuestión de grado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se puede decir que ‘[...] una orden de tutela es simple cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo

que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto. Por el contrario una orden de tutela es compleja cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno.[18] Para la Corte, las 'órdenes complejas' son 'mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública'." [19]

2.3. En dicha providencia también se estableció que el juez constitucional no le está ordenando a la administración la medida concreta para adoptar o la forma específica de adelantar el cumplimiento del fallo de tutela, sino que parte de la base de que la Corte comprende las fases de implementación de la política pública en dicho proceso, y reafirma que posturas como la sustentada en dicho fallo, también ha sido adoptada por decisiones de Sala Plena[20]:

"Las órdenes pueden ser complementadas para lograr 'el cabal cumplimiento' del fallo, dadas las circunstancias del caso concreto y su evolución. Esa fue la determinación del legislador estatutario extraordinario, al establecer en el propio estatuto de la acción de tutela (Decreto 2591 de 1991)[21] que el juez no pierde la competencia, y está facultado a tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la decisión, es decir, proteger el derecho fundamental afectado.[22] El estatuto de la acción de tutela también señala que cuando el caso sea resuelto por la Corte Constitucional en sede de revisión, el juez de primera instancia, encargado de la ejecución del fallo, es competente para tomar las medidas necesarias para cumplir a cabalidad lo dispuesto por la Corte.[23]

Así pues, buena parte de las órdenes específicas que imparta un juez de tutela con relación a casos que requieran órdenes complejas, no establecen cuáles deben ser las medidas específicas que la Administración o el respectivo particular deben adoptar en un caso concreto, sino que están orientadas a lograr que las autoridades o personas respectivas las adopten, en las condiciones propias de una democracia participativa, a lo largo del proceso de diseño, implementación, evaluación y control. En todo caso, ha sostenido la

jurisprudencia que el juez constitucional ha de ser razonable al fijar las órdenes que profiere, cuidándose de impartir un mandato absurdo o imposible, bien sea porque lo dispuesto es en sí mismo irrealizable o porque es claramente inviable dadas las condiciones de lugar, tiempo y modo fijadas por el propio fallo. [...]`.[24]”[25]

2.4. Otro ejemplo referenciado para el caso objeto de estudio es la sentencia T-974 de 2009, en la cual la Corte Constitucional tuteló los derechos a la vida y la salud de una comunidad que se veía afectada ante las constantes inundaciones producidas por el desborde del río La Vieja. Los tutelantes alegaban que la no construcción de un colector interceptor de alcantarillado que evita la salida directa de las descargas al Río y la falta de mantenimiento de unos diques de protección en el mismo, eran la causa de las inundaciones que ponían en peligro los mencionados derechos constitucionales. La Corte Constitucional decidió conceder la acción de tutela, considerando que (i) desde hacía más de 3 décadas la Administración conocía el problema y había decidido tratarlo; (ii) que las normas, tanto constitucionales y legales como reglamentarias, territoriales y convencionales imponían el deber de tomar medidas; y (iii) que los derechos de los accionantes estaban en riesgo.[26]

2.5. La fundamentación de este tipo de órdenes también proviene de la protección de facetas prestacionales en materia de salud, la cuales fueron resumidas por Corte Constitucional, en la sentencia T-760 de 2008, en los siguientes términos:

“[...] Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, ‘lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos. Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte en la misma sentencia señaló que si bien el accionante ‘no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan’.[27]

[...] En conclusión, la faceta prestacional y progresiva de un derecho constitucional permite a su titular exigir judicialmente, por lo menos, (1) la existencia de una política pública, (2)

orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados.[28]”[29]

2.6. Finalmente, en la providencia en mención se hizo alusión al tipo de órdenes que se pueden adoptar bajo la justificación de esta teoría, con la salvedad de que pueden emitirse varias de estas en una sola providencia: medidas cautelares, realizar estudios, construir o terminar la construcción de obras, acciones contra terceros, asesorar personas, suspender trámites administrativos, grupos de trabajo, conceder espacios de participación, adoptar reglamentos, verificar el cumplimiento de un acto de la administración, soluciones paliativas temporales, trato similar a situaciones similares y no ordenar si es un hecho superado.

3. Caso concreto

3.1. Como se afirmó anteriormente, la primera función de esta acápite es verificar si la acción de tutela es un mecanismo procedente para tramitar las pretensiones de Ingrid Constanza Riaño Zapata en representación de su hijo Sebastián Olarte Riaño, de José Eduardo Contento Linares en representación de sus hijos Álvaro Alfredo Contento Urrego, María José Contento Urrego y Laura Sofía Contento Urrego, de Rozo Darío Molano Barbosa en representación de sus hijos Julián Darío Molano García y Yulieth Viviana Molano García contra el Instituto Nacional de Vías, INVIAS, Departamento del Meta y Municipio de Guamal. Una vez evaluada la procedencia de la acción de tutela, la Sala Primera de Revisión deberá determinar si es conducente emitir órdenes complejas tendientes a salvaguardar los derechos fundamentales a la vida y a la integridad de los accionantes.

3.2. Acorde al numeral 1 de la presente providencia la Corte debe verificar la procedencia de la acción de tutela a la luz de los hechos explicados con antelación. Los padres de los menores expresan que corren alto riesgo al recorrer diariamente el trayecto cotidiano a la Escuela debido a que los “carros pasan a alta velocidad demasiado cerca de nuestro cuerpo, sin que tengamos la posibilidad de esquivarlos.” Y expresaron que se han presentado “gran cantidad de accidentes con un saldo de 17 personas muertas”. Por consiguiente, solicitaron que i) se le ordene a las entidades accionadas que, dentro del término de 48 horas siguientes a la sentencia, retiren el puente militar, ii) que una vez retirado dicha estructura, en el término máximo de un mes, sea construido en el mismo lugar un puente peatonal permanente o Box coulvert de doble carril, con amplio sendero

peatonal, y que iii) se ordene a los accionados instalar reductores de velocidad y se pinte al lado de este una cebra peatonal.

3.3. La Corte intentó profundizar en las razones de la afectación que alegan los peticionarios, motivo por el cual, ofició a varias autoridades y entidades sobre el particular. La Personería Municipal de Guamal alega que se han presentado muertes en dicho trayecto, y que el punto ha sido abordado en instancias de deliberación institucionales de la región. El Instituto Nacional de Medicina Legal certificó que tanto el puente como sus alrededores son zonas de alta peligrosidad e indicó que en los últimos 5 años se han producido 18 muertes en toda la zona, 2 de las cuales se presentaron en el puente de Caño Negritos. La Personería y la Alcaldía Municipal coinciden en afirmar que, en efecto, existe un riesgo en dicha carretera, pero que la Policía del municipio ha ejercido un control del tráfico que se presenta en la vía en las horas de ingreso y salida de la Escuela Antonio José de Sucre. Justamente, la Escuela y los accionantes no contestaron el requerimiento realizado por esta Corporación el pasado 23 de enero de 2013, en el cual se le pedía responder algunas inquietudes con el fin de contrastar sus versiones con las demás que constan en el proceso.

3.4. La sociedad concesionaria de la vía, Autopistas de los Llanos S.A., expresó que los vehículos no pasan a alta velocidad y refuto, mediante material fotográfico, la hipótesis expuesta por los accionantes en el sentido de que el puente provisional carecía de señalización, ya que se observa que desde al menos 300 metros antes del puente hay reductores de velocidad, y también señalización específica para el tráfico peatonal, advirtiendo el cuidado que debe tenerse al circular. No obstante, del material gráfico allegado también se colige que no existe un puente peatonal, ni tampoco un sendero debidamente demarcado para el tránsito de las personas que tienen que atravesar Caño Negritos a pie, a lo cual se suma que la amplitud de dicha estructura provisional no es apta para el tránsito simultáneo de vehículos y de peatones. Tanto el INVIAS como el Fondo de Adaptación, reconocieron el riesgo que corren los estudiantes y las dificultades que ha generado para la movilidad de los peatones de la zona al atravesar dicho puente, en especial para los niños que estudian en la escuela aledaña, pues son conscientes de las graves implicaciones que acarrea la ausencia de un sendero peatonal en el trayecto en cuestión.

3.5. La Policía municipal señaló en su respuesta que ejerce en la actualidad un control sobre el tráfico de la carretera, en los horarios de ingreso y salida de la Escuela y la Secretaría de Educación del Departamento, en certificación anexa al expediente, afirmó que ninguno de los niños a los cuales representan sus padres en la tutela, tienen que recorrer el puente provisional para acudir diariamente a la Escuela Antonio José de Sucre. Álvaro Alfredo, María José y Laura Sofía Contento viven con sus padres dentro de la institución educativa; Sebastián Olarte vive frente a la sede de la escuela, y Julián Darío y Julieth Molano cursan nivel de secundaria, por tal razón en la actualidad estudian en la Institución Educativa José María Córdoba que se ubica en el sector urbano, institución que, presume la Secretaría, tiene servicio de transporte.

3.6. No obstante lo anterior, en el proceso se evidencia una especie de consenso, con excepción de los aspectos mencionados en los numerales 3.4 y 3.5, construido por las entidades y sujetos vinculados alrededor de los siguientes aspectos de orden fáctico, que ponen de presente la necesaria intervención del juez constitucional para evitar que se consume una afectación grave a la vida e integridad personal no sólo de los accionantes, sino de los demás estudiantes y personas que deban recorrer diariamente dicho trayecto: i) el puente provisional construido en Caño Negritos y su zona aledaña son catalogadas como de alto riesgo, prueba fehaciente de este aspecto es el acreditado de manera suficiente por el Instituto de Medicina Legal al certificar 18 muertes acaecidas en ese tramo de la carretera en los últimos 5 años, 2 de las cuales corresponden a las inmediaciones del susodicho puente; ii) si bien es cierto que las dos muertes se presentaron por dos personas que iban en moto y chocaron contra la estructura militar, según lo certifica dicho Instituto, tal situación pone de presente que en dicho trayecto se corre un riesgo que puede afectar, no sólo la vida y la integridad personal de los accionantes, sino la de otras personas que transiten por dicho lugar, iii) el puente provisional que está construido carece de un sendero peatonal, delimitado y demarcado de manera clara y precisa, mediante el cual se pueda diferenciar el tramo que deben recorrer los carros del que están habilitados a transitar los peatones, sean estudiantes o no, en horarios de clase o no, vivan en las inmediaciones de la escuela o no; iv) también coinciden los intervinientes en que la mejor manera de solventar en forma definitiva y permanente el riesgo que subyace a la situación descrita, es la construcción de un puente permanente y sólido, de doble sentido y que cuente con un paso peatonal claramente delimitado. Estos elementos le permiten concluir a esta Sala de Revisión que si bien es cierto que el riesgo se ha morigerado y atenuado, como

consecuencia del cumplimiento de la orden proferida por el juez de instancia, lo cierto es que el peligro no ha cesado y por tanto, los derechos fundamentales tanto de los accionantes, como de los demás estudiantes o transeúntes pueden afectarse, en el corto plazo, tanto por la ausencia de un puente peatonal como por la falta de delimitación y demarcación de un sendero especial para las personas que deben atravesar a pie la estructura metálica que allí reposa, y en el mediano plazo, por la falta de un puente sólido y estable que le ponga fin de forma categórica a la inseguridad que subyace atravesar Caño Negritos.

3.7. No por el hecho de que los accionantes no tengan que recorrer diariamente el puente para ir a sus escuelas, se puede afirmar que nunca habrán de recorrer el puente provisional construido sobre el Caño Negritos, o que otros estudiantes u otras personas, no corran un riesgo cierto y real al momento de transitar en forma peatonal por esa vía de alta peligrosidad. Resulta insostenible afirmar que, por el hecho de que los actores vivan al otro costado del puente, no tengan que atravesarlo en ningún momento, o que otras personas tampoco deban hacerlo, entre ellos estudiantes de la Escuela Antonio José de Sucre, o que por el hecho de que las 2 personas que hayan fallecido no sean parte de la vida cotidiana de la Escuela entonces esta Sala de Revisión deba desestimar los alegatos de los accionantes, pues lo que esto evidencia es la inseguridad y el miedo que ellos sienten por las condiciones adversas en las que se encuentra dicha estructura provisional. Un razonamiento semejante se podría esbozar con relación al plan dispuesto por la Alcaldía y la Policía Municipal para controlar el tráfico peatonal estudiantil en el horario de ingreso y salida de los estudiantes, pues es evidente que hay varias eventualidades, propias de una Escuela, que permiten inferir que habrá tráfico de estudiantes en horarios diferentes a los que corresponden en estricto sentido al ingreso y salida de los alumnos de la institución. Por consiguiente, es evidente que dicha medida ha mermado el riesgo de los menores, pero la ausencia de un tramo claramente diferenciado para los peatones tiene implícito el posible acaecimiento de accidentes que puede afectar a los transeúntes de ese puente, lo cual se suma a la falta de celeridad de parte de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los deberes legales y constitucionales relacionados con la construcción de una obra pública que ya fue decidida por estas y que incluso, ya tiene una partida presupuestal dispuesta para tal fin.

3.8. También carece de sustento alegar falta de inmediatez de los accionantes, bajo la idea

de que el puente provisional fue construido hace 5 años, y que “sólo hasta ahora interponen la acción de tutela”. La Sala Primera aprecia que se han frustrado las expectativas que tenía la comunidad frente a las entidades encargadas de la construcción de una estructura permanente y estable en la zona denominada como Caño Negritos, y que tras el acaecimiento de las muertes descritas, tanto en la carretera como en el puente, y del riesgo que corren las personas de la zona que deben recorrer el puente diariamente, es que optaron por acudir a la acción de tutela. Por tal consideración, y a la luz de los supuestos fácticos del caso, es que la Corte Constitucional debe partir de las facultades que le confiere el orden constitucional para evitar el acaecimiento de una situación calamitosa que se puede consumir sobre un sector que merece una especial salvaguarda de parte del Estado, como lo son los niños y las niñas que estudian en la Escuela Antonio José de Sucre.

3.9. En el presente caso, la acción de tutela es procedente como recurso principal para proteger los derechos a la vida e integridad de los accionantes, en aquellas dimensiones que sean necesarias para asegurarles condiciones óptimas de subsistencia. Se podría afirmar que la naturaleza de la pretensión alegada por los peticionarios coincide con el carácter de los derechos colectivos, enunciados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, los cuales pueden ser amparados por la acción popular dispuesta en el ordenamiento jurídico para tal fin: d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; g) La seguridad y salubridad públicas; l) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. No obstante lo anterior, es palpable a la luz de los presupuestos fácticos del caso que los accionantes corren el riesgo de sufrir una afectación real a sus derechos fundamentales, asunto que impele a esta Corporación a admitir la procedencia de la acción de tutela como mecanismo principal de protección de derechos.

3.10. La acción popular resulta inidónea para el presente caso en razón de las particularidades que se han expuesto en esta providencia. En primer lugar, ante la ausencia de un sendero peatonal claramente definido que permita el tránsito tranquilo de las personas que tienen que recorrer dicho trayecto de manera cotidiana. El segundo aspecto es la falta de diligencia y celeridad que han tenido las autoridades administrativas, vinculadas a este proceso, para el cumplimiento de sus deberes relacionados con la

construcción de una estructura permanente y definitiva que solucione de forma real y efectiva el problema expuesto por los accionantes y verificado con los demás sujetos procesales, en particular, por los informes presentados por el INVIAS, por el Instituto Nacional de Medicina Legal, por la Alcaldía de Guamal y por la Personería Municipal, instituciones que dan fe acerca de la alta peligrosidad de la carretera que rodea el entorno de la Escuela Antonio José de Sucre, y en particular, de la estructura provisional que yace sobre Caño Negritos.

3.11. La falta de idoneidad de la acción de popular, y a su vez, la procedencia de la acción de tutela en el presente proceso se justifica, entre otras razones, por la negligencia de las autoridades competentes para dotar a los accionantes, a los estudiantes de la Escuela Antonio José de Sucre, y a las demás personas transeúntes de una estructura sólida y permanente que les permita cruzar el tramo Caño Negritos de forma tranquila y exenta de riesgos, omisión que da cuenta de una demora de 5 años y que, como lo expresaron el INVIAS y el Fondo de Adaptación, tiende a prolongarse de manera indefinida sin percibirse una fecha precisa de construcción y entrega. Esto no significa que el juez constitucional deba intervenir frente a cada obra pública que demuestre retraso injustificado de parte de las entidades correspondientes, porque no le corresponde diseñar, determinar o controlar las políticas públicas sobre los derechos fundamentales. Pero al respecto la jurisprudencia ha señalado que debe dar respuestas al problema jurídico sometido a su consideración, trazando parámetros para facilitar soluciones. En este caso, por ejemplo, la pretermisión explicada agrava la situación de alto riesgo que tienen los niños y las niñas en dicho tramo lo cual fue certificado por los informes remitidos por las autoridades públicas, en especial, el enviado por el Instituto Nacional de Medicina Legal que certificó 18 decesos en la carretera que de Guamal, conduce al municipio de Granada, 2 de las cuales acaecieron en el puente peatonal con personas que se estrellaron en una moto contra la estructura metálica. Y por último, las medidas provisionales adoptadas por la Alcaldía en coordinación con la Policía para conjurar dicho riesgo son insuficientes porque, como se pudo establecer en el proceso, el control del tránsito sólo está dispuesto para los horarios de ingreso y salida de los estudiantes, a lo cual se suma que el susodicho puente provisional adolece de un sendero peatonal claramente definido para los actores. Por consiguiente, sería otra omisión inexcusable, en este caso de parte del juez constitucional que, al advertir sobre una situación delicada y peligrosa que se cierne sobre los derechos fundamentales de las niñas y los niños accionantes, dejara de tomar las medidas adecuadas para superar el peligro que

subyace a la posición jurídica y social que ellos tienen a la luz de este asunto. Por las razones expuestas en este acápite la Sala aprecia que se cumple la excepción descrita en el numeral 1.8. de la parte considerativa de esta providencia que habilita la interposición de la acción de tutela, y su correspondiente estudio por parte de la jurisdicción constitucional. La Corte aprecia que el peligro alegado por los demandantes es cierto y real y recae de manera directa en los peticionarios por tal consideración se afirma que la acción de tutela es el mecanismo conducente para tramitar sus pretensiones.

3.12. Esta situación, y el conjunto de los elementos descritos ponen de presente la necesidad de que la Corte adopte medidas de corto y de mediano plazo, contenidas en un plan preciso, para salvaguardar los derechos de los accionantes, y así evitar una situación trágica que se pueda presentar en el lugar de los hechos, aspecto que implica que la Sala Primera de Revisión tiene que proferir órdenes complejas que le den solución definitiva y estructural a la delicada situación que se aprecia en este expediente. Con relación a las medidas de corto plazo, es decir a las determinaciones paliativas, la Sala Primera aprecia que la Alcaldía Municipal de Guamal y la Policía Municipal deben establecer un programa más cuidadoso sobre el control del tráfico no sólo en el puente sino en la zona aledaña a la Escuela Antonio José de Sucre, que no sólo se extienda al horario de ingreso y salida de los estudiantes de esa institución sino que contemple los horarios de circulación que la comunidad vecina tiene sobre el Caño Negritos.

3.13. Partiendo de la necesidad de que el trayecto peatonal sea demarcado, la Corte le ordenará al Instituto Nacional de Vías, INVIAS, que proceda a delinear de manera precisa un tramo peatonal transitorio mediante el cual se diferencie el trayecto peatonal, del cruce ordinario de carros, buses, busetas y camiones. La Sala aprecia que los diferentes intervinientes, con excepción del INVIAS, manifiestan que esta es la entidad encargada del mantenimiento del puente en mención. En efecto, la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI, le remitió varias comunicaciones al INVIAS para que solucionara la problemática: el 29 de agosto de 2011, el 13 de junio de 2011, el 26 de febrero de 2009, el 18 de marzo de 2008, el 21 de mayo de 2008, el 7 de mayo de 2009, el 13 de mayo de 2009. En el mismo sentido se pronunció la sociedad Autopista de los Llanos S.A., que expresó en la contestación de la acción de tutela que el mantenimiento de los puentes se consideraba como “actividades extraordinarias del contrato”. Es tan clara esta responsabilidad que fue justamente el INVIAS la que postuló la construcción del puente el pasado 12 de marzo de

2012 ante el Fondo de Adaptación, hace casi 4 años de ser derribado el puente permanente que antecedió al provisional que hoy se encuentra en dicho trayecto.

3.14. Con relación a la solución de tipo estructural y definitiva la Corte también pudo constatar, a través de su actividad probatoria, que el puente solicitado por los accionantes y por el Alcalde Municipal de Guamal ya se encuentra en trámite de construcción ante el Fondo de Adaptación quien lo incluyó en el “Programa de Atención de Puentes”, por solicitud realizada por el Instituto Nacional de Vías, INVIAS, el pasado 31 de marzo de 2012, es decir hace casi 1 año. Sobre el particular, el Fondo expresó que, “Una vez finalice la etapa de estudios y diseños, se contará con un diagnóstico técnico que identifique el nivel de afectación de cada elemento del puente y defina el nivel de intervención que se requerirá acometer mediante una contratación de construcción”. El INVIAS por su parte, manifestó que la construcción del puente definitivo también tiene un presupuesto estimado de mil seiscientos millones de pesos (\$1.600.000.000.00) para tal fin. No obstante lo anterior, resulta contradictorio que las propias entidades que hayan corroborado el riesgo de los demandantes en el tránsito del tramo Caño Negritos, no hayan establecido términos y plazos precisos para cumplir con la construcción de dicho puente, así mismo, es evidente que los accionantes han tenido un tiempo de espera considerable pues el puente provisional fue instalado hace 5 años, como lo advierten los diversos intervinientes en el presente proceso. Por consiguiente, es insuficiente que se indique de manera indeterminada e indefinida, teniendo en cuenta la situación descrita en este proceso de tutela, que “se construirá el puente definitivo”, porque la regla que subyace a este tipo de procesos es que se debe construir un plan preciso, con tiempo y plazos determinados que procuren cumplirle a la ciudadanía en la protección de sus derechos fundamentales invocados. En razón de que la necesidad de esta actividad ya fue establecida por la administración, hasta el punto que existe una partida presupuestal dispuesta para tal fin, la construcción y ejecución de un plan específico es la manera más adecuada e idónea para adoptar una orden de apremio tendiente a que las autoridades administrativas involucradas en este proceso y que han sido negligentes, cumplan con urgencia y celeridad el deber legal y constitucional que subyace al ejercicio de sus funciones, y a través del cual se logren proteger de forma efectiva los derechos fundamentales vulnerados.

3.15. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitución le ordenará al Fondo de Adaptación que, en coordinación con el INVIAS, elabore un plan preciso, con plazos y

tiempos determinados, que comprenda las diferentes etapas contractuales, así como la fase de construcción en sí misma considerada y la entrega de la obra a efectos de darle una solución definitiva, estable y permanente a los accionantes y a los demás estudiantes y ciudadanos que frecuentan la Escuela Antonio José de Sucre. Dicho plan deberá tener en cuenta las observaciones e inquietudes que formulen la Alcaldía Municipal de Guamal, la Personería Municipal, la comunidad educativa de la Escuela Antonio José de Sucre, el cual una vez concluido, deberá ser remitido al juez de instancia y a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional para su evaluación correspondiente. Así mismo, se deberá remitir copia del mismo a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo, a efectos de que estas entidades estén al tanto del desarrollo del proceso que se debe adelantar con dicha comunidad.

3.16. El 13 de junio de 2012 el Juzgado Penal del Circuito de Acacias, Meta, resolvió no tutelar los derechos fundamentales invocados por los accionantes al considerar improcedente la acción de tutela. Por las consideraciones expuestas en esta providencia, la Sala revocará la sentencia proferida por el juez de instancia, y en su lugar, tutelar los derechos fundamentales a la vida e integridad invocados por los accionantes, y proferirá las órdenes complejas tendientes a la protección efectiva de los mismos.

IV. DECISIÓN

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el 13 de junio de 2012 por el Juzgado Penal del Circuito de Acacias, Meta, mediante la cual resolvió no tutelar los derechos fundamentales invocados por los accionantes al considerar improcedente la acción de tutela, en su lugar, TUTELAR, los derechos fundamentales a la vida y a la integridad de los menores Sebastián Olarte Riaño, Álvaro Alfredo Contento Urrego, María José Contento Urrego y Laura Sofía Contento Urrego, Julián Darío Molano García y Yulieth Viviana Molano García.

Segundo.- ORDENAR al Fondo de Adaptación y al Instituto Nacional de Vías, INVIAS, que adopte de forma diligente y eficaz las medidas adecuadas y necesarias para diseñar un plan específico para la comunidad a la que pertenecen los accionantes, para asegurarles la construcción definitiva y permanente de un puente en la zona denominada Caño Negritos,

teniendo en cuenta que (i) ya se tiene el aval del Fondo de Adaptación para la construcción de dicha estructura y (ii) que existe una partida presupuestal de \$1'600.000.000 para la ejecución del proyecto. El plan específico que se adopte para la comunidad deberá contener fechas y plazos precisos que permitan hacer un seguimiento del desarrollo del mismo, deberá prever mecanismos de control y evaluación, y deberá tener por objeto asegurar los derechos fundamentales a la vida y a la integridad de los accionantes, de los estudiantes de la Escuela Antonio José de Sucre y de la comunidad aledaña a la zona en mención. Dicho plan deberá elaborarse en un plazo de tres meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

Tercero.- REMITIR copia de la presente decisión judicial a la Asamblea Departamental del Meta y al Concejo Municipal de Guamal para que, en ejercicio de sus facultades, se vinculen al cumplimiento de la presente sentencia, en la medida y forma que así lo consideren. REMITIR copia de la presente sentencia al Gobernador del Departamento del Meta para que conozca la decisión y se vincule al diseño del plan específico para la comunidad a la cual pertenecen los tutelantes, de acuerdo con sus competencias legales y constitucionales.

Cuarto.- REMITIR copia de presente sentencia a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que, en ejercicio de sus funciones, acompañen el proceso de decisión de las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que se cumpla correctamente lo dispuesto en la presente sentencia.

Quinto.- ORDENAR al Fondo de Adaptación y al INVIAS que realicen un informe bimensual, en el que indiquen, de forma detallada y específica -indicando fechas-, las acciones que se hayan adelantado para cumplir lo dispuesto en la presente sentencia. Del informe deberá remitirse copia al i) Gobernador del Departamento del Meta, ii) a la Asamblea Departamental del Meta, iii) al Concejo Municipal de Guamal, iv) a la Alcaldía de Guamal, (v) al Juzgado Penal del Circuito de Acacias, Meta, y (vi) a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, (vii) a las entidades que estén acompañando el cumplimiento de la sentencia, y (viii) a las demás personas vinculadas al proceso y al cumplimiento de la sentencia.

Sexto.- En todo caso, los estudios previos, el diseño, la disposición de recursos en el presupuesto y la construcción del puente, deberán llevarse a cabo en un plazo máximo de

un (1) año, contado a partir de la elaboración del plan a que se refiere el numeral 2 de la parte resolutive de esta sentencia.

Séptimo.- ORDENAR Alcaldía Municipal de Guamal que, en coordinación con la Policía Municipal, establezca en el término de ocho (08) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, un programa sobre el control del tráfico no sólo en el puente provisional sino en la zona aledaña a la Escuela Antonio José de Sucre, que no sólo se extienda al horario de ingreso y salida de los estudiantes de esa institución, sino que contemple los horarios de circulación que la comunidad vecina tiene sobre el Caño Negritos.

Octavo.- ORDENAR al Instituto Nacional de Vías, INVIAS, que proceda de forma diligente y eficaz a delinear de manera precisa un tramo peatonal transitorio en el puente provisional de Caño Negritos mediante el cual se diferencie el trayecto peatonal, del cruce ordinario de carros, buses, busetas y camiones. El INVIAS estará facultado a repetir contra la entidad pública o privada que considere responsable de sufragar los gastos de tal intervención.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1]“Para los puentes y pontones no incluidos en los volúmenes de cálculo de cantidades de obra, el alcance de la concesión no contempla trabajos de rehabilitación, ni ampliación, ni aumentos de capacidad. En caso de presentarse problemas de estabilidad debidos al paso

de carga pesadas, problemas de socavación o gradación y en caso de requerirse trabajos y en caso de requerirse trabajos de rehabilitación de los puentes como obras complementarias a la luz del contrato de concesión N° 4446/94. (sic) Para prevenir sobrecargas en los puentes, el Concesionario instalará la señalización preventiva necesaria (...).”.

[2] “ADICIÓN N° AL CONTRATO DE CONCESION 446/94 EN LOS SIGUIENTES DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN. (...) DISEÑO SOLUCIÓN HIDRAÚLICA CAÑO NEGRITO VÍA VILLAVICENCIO-GRANADA (...)” “Diseño solución hidráulica Caño Negritos vía Villavicencio - Granada. Qué periódicamente el rio Guamal presenta difluencias del caudal por diversos sitios ubicados a lo largo de la margen derecha, a través de los cuales el rio se desborda en épocas de creciente. Aguas arriba del puente, e el sector ubicado aproximadamente a 6 kilómetros del puente de la vía hacia Granada, se da origen al denominado Caño Negritas, el cual es también alimentado por los desbordes en otros sitios, con todo lo cual se sucede la inundación de amplias zonas de uso agropecuario y la concentración de grandes caudales que cruzan la vía Villavicencio - Granada a través de un pontón de muy baja capacidad hidráulica.

Que la sobre elevación del lecho del rio con origen en el gran transporte de granulares desde la cuenca alta, se constituyen en una amenaza permanente sobre la seguridad vial en el sector, por lo que hace necesario adoptar medidas que minimicen su posible efecto negativo, como la ampliación de la capacidad hidráulica actual par el cruce de la carretera por el caño”.

[3] El artículo 6 numeral 1° del Decreto 2591 de 1991 ofrece un desarrollo admisible de la Constitución Política, y de acuerdo con su texto, la disponibilidad de dichos medios debe ser “apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante” (Dcto 2591 de 1991, art. 6.1).

[4] Sentencia SU-961 de 1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Unánime). Atrás referida.

[6] Las características del perjuicio irremediable fueron delimitadas por la Corte desde la sentencia T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa). Luego fueron reconocidas por la Sala Plena de la Corte en la sentencia C-531 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz, SV. Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara). En aquella se

dijo: “[a]l examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente: || A).El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia. || B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señal de la oportunidad de la urgencia. || C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente. || D).La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si

hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social”.

[7] Sentencia T-1316 de 2001 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes). En esta sentencia se estudiaba si era procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, teniendo en cuenta que el accionante había presentado una demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa, para solicitar el incremento de su mesada pensional. En este caso, la Corte resolvió confirmar los fallos de instancia, que negaron el amparo del derecho, pues consideró que en el caso en concreto no se configuraba una situación irremediable.

[8] MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Unánime.

[9] MP. José Gregoria Hernández Galindo.

[10] MP. Carlos Gaviria Díaz. Unánime. Una decisión semejante, relacionada con personas en situación de riesgo se estudió en la sentencia T-270 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz. Unánime). En esa providencia se le ordenó al Alcalde de Villavicencio que mantuviera un plan de emergencia que se le ordenó elaborar al Comité Local, por la Corte hasta que culminen las obras públicas necesarias para evitar el derrumbamiento de los inmuebles ubicados en el barrio Mesetas Bajas. Y también se le ordenó al Alcalde que continuara con la construcción de las obras públicas necesarias para prevenir un deslizamiento de tierra en el sector denominado Mesetas Bajas, y que, en caso de ser imposible completarlas en el ese período fiscal, adoptara las provisiones presupuestales debidas para poder culminar la construcción en la vigencia de 1997. La regla descrita también se expuso en la sentencia T-1689 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. Unánime), en la cual la Corte confirmó una sentencia que denegaba el amparo a una señora que pedía protección porque su casa estaba por derrumbarse, por las aguas emanadas de una obra transversal ubicada sobre la vía. No obstante lo anterior, el juez de instancia había ordenado la reubicación de la actora y de su familia.

[11] MP. Humberto Sierra Porto. Unánime.

[12] MP. Eduardo Montealegre Lynett. Unánime.

[13] Los 4 criterios expuestos por la jurisprudencia para considerar la procedencia de la acción de tutela, cuando están amenazados derechos colectivos y derechos fundamentales, se explicaron en la Sentencia T-135 de 2008. (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Unánime.):

[14] “Conforme a esa doctrina constitucional, y tal y como esta Corte lo sintetizó y reiteró en la sentencia T-1451 de 2000, MP Martha Victoria Sáchica Méndez, para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo`. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y ´no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.”[14]

[15] MP: María Victoria Calle Correa. AV. Mauricio González Cuervo.

[16] 3.5.6.1. Como ejemplo de protección a una faceta positiva del derecho, puede citarse la sentencia T-974 de 2009 (MP. Mauricio González Cuervo), en la cual la Corte amparó los derechos a la vida y la salud de una comunidad que se veía afectada ante las constantes inundaciones producidas por el desborde del río La Vieja. Los tutelantes alegaban que la no construcción de un colector interceptor de alcantarillado que evita la salida directa de las descargas al Río y la falta de mantenimiento de unos diques de protección en el mismo, eran la causa de las inundaciones que pongan en peligro los mencionados derechos constitucionales. La Corte Constitucional decidió conceder la acción de tutela, apreció que (i) desde hacía más de 3 décadas –desde mediados de los años 70 del siglo pasado– la Administración conocía el problema y había decidido tratarlo; (ii) que las normas, tanto constitucionales y legales como reglamentarias, territoriales y convencionales imponían el

deber de tomar medidas; y (iii) que los derechos de los accionantes estaban en riesgo.

[17] *Ibíd.*

[18] Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso, en sus consideraciones, se analizó en qué condiciones puede un juez de tutela modificar, con posterioridad al momento en que se dictó una sentencia, una orden compleja, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

[19] Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[20] Corte Constitucional, sentencia SU-442 de 1997 (MP Hernando Herrera Vergara; SV Eduardo Cifuentes Muñoz). En esta ocasión la Corte Constitucional resolvió, entre muchas otras cosas, ordenar que a través de las autoridades correspondientes del Distrito de Santa Marta, se adoptaran las medidas encaminadas a impulsar la disposición definitiva de las aguas residuales de la ciudad, implementándose un sistema de pretratamiento de esas aguas, con el fin de disminuir los efectos de la carga contaminante final. También ordenó que por conducto de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena se realizara una labor de estructura, supervisión y control.

Un ejemplo de este tipo de órdenes complejas en materia de agua, se encuentra en la sentencia T-790 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual se tuteló, precisamente, el derecho a los servicios públicos (alcantarillado) en conexidad con la vida, la integridad personal, la salud y la vivienda. Concretamente, el derecho a contar con un alcantarillado que impida que las aguas se transformen en una amenaza de alto riesgo para los derechos fundamentales de las personas. La Sala decidió que la empresa encargada de garantizar el servicio de agua y alcantarillado violaba y amenazaba los derechos a la vida, a la integridad personal y a la vivienda pues el colapso del muro de protección hídrica y de las obras de alcantarillado en el barrio de los tutelantes, los exponía a “un riesgo real y probable por la inestabilidad de los terrenos donde están ubicadas sus viviendas en el tramo del río Otún que se encuentra comprometido.” La Corte consideró que la decisión de los jueces de instancia había sido la adecuada, pero no así las órdenes impartidas, por cuanto desatendían algunos de los parámetros establecidos previamente por la jurisprudencia constitucional.

[21] El Decreto 2591 de 1991 es uno de los estatutos fundacionales de la Constitución Política de 1991, aprobado mediante el excepcional procedimiento transitorio que para el efecto destinó la Asamblea Nacional Constituyente.

[22] Dice el Decreto 2591 de 1991: “Artículo 27.- Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora. || Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. || (...) || En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” (acento fuera del texto)

[23] Decreto 2591 de 1991, artículo 36.- Efectos de la revisión. Las sentencias en que se revise una decisión de tutela sólo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta.” Esta particularidad del proceso de tutela ya había sido resaltada por la jurisprudencia constitucional que ha dicho al respecto: “(...) el peso del cumplimiento de la orden de tutela recae en el Juzgado o Tribunal que se pronunció en primera instancia, el cual, se repite, mantendrá competencia hasta que se restablezca el derecho vulnerado porque la protección de los derechos fundamentales es la esencia de la tutela, luego el cumplimiento de la orden de protección es una obligación de hacer por parte del juez de tutela de primera instancia.” Corte Constitucional, sentencia T-763 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero); en este caso se consideró que el juez de instancia mantiene competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o superadas las causas de la amenaza, como se dice expresamente en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, y se concluye a partir del artículo 36 del mismo Decreto.

[24] Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[25] Corte Constitucional, Sentencia T-418 de 2010. MP: María Victoria Calle. AV. Mauricio González Cuervo.

[26] Corte Constitucional, sentencia T-974 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo). Otro caso sobre el particular es la sentencia T-045 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla); en esta providencia se resolvió, entre otras cosas, “a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de [la] sentencia, disponga la realización inmediata de estudios técnicos, que permitan determinar la forma expedita de solucionar definitivamente el problema de taponamiento del alcantarillado y filtración de aguas negras, principalmente en la esquina de la Diagonal 33 C con Transversal 13, barrio La Resurrección del Distrito Capital de Bogotá, donde reside el actor Leonidas Pulido Baquero. Los trabajos respectivos serán acometidos en seguida y terminados a cabalidad antes del 31 de julio de 2009.” Para la Corte “[es] inconstitucional que a Leonidas Pulido Baquero y a su grupo familiar se les siga exponiendo a un ambiente malsano, que no es negado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ni por los otros entes públicos vinculados, sin que sea razón válida para la falta de acción y corrección por parte de la EAAB que entre las causas esté ‘el mal manejo del sistema de alcantarillado por parte de la comunidad, toda vez que son arrojadas basuras y materiales de desecho al mismo que generan taponamientos’, aberrante falta de civismo que debe contrarrestarse, con campañas de educación, prevención y control, pero que jamás justificará la desidia oficial y menos que las consecuencias vayan en desmedro de la salud pública y la sanidad ambiental, que tan exigente y reiterativamente ampara la Constitución Política de la República de Colombia.” Esta posición es reflejo de un cambio frente a posiciones que al respecto había tenido anteriormente la Corte Constitucional, como por ejemplo en la sentencia T-196 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), en la cual se constató el riesgo a los derechos de los accionantes, pero no se tutelaron porque el riesgo provenía la propia actuación de las personas que habían construido sus casas muy cerca de la quebrada cuyo cauce podía desbordarse.

[27] Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); dijo la Corte al respecto: “(...) No contar siquiera con un plan mediante el cual se busque gradualmente garantizar su acceso al servicio de transporte público de Bogotá, vulnera no sólo su libertad de locomoción sino su derecho a la igualdad, así como también amenaza las

diversas garantías cuyo ejercicio está supeditado a la posibilidad de movilizarse, como el derecho al trabajo, la educación, la salud o el libre desarrollo de la personalidad.”

[28] Estos elementos, fijados por la jurisprudencia en la sentencia T-595 de 2002, han sido reiterados en varias ocasiones por la Corte Constitucional, entre ellas, en las sentencias T-792 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-133 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-884 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

[29] Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso se resolvió, entre otras medidas, impartir una serie de órdenes complejas a diversos órganos encargados de regular, controlar, inspeccionar y vigilar el sector de la salud, orientadas a remover algunos de los principales obstáculos al goce efectivo del derecho de salud, en especial, en relación con el acceso a los servicios de salud que se requieran, incluso con necesidad.