

Sentencia T-233/13

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA Y AGENCIA OFICIOSA EN LA ACCION DE TUTELA-  
Requisitos

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR FINALIZACION DE OBRA PUBLICA-Improcedencia por no afectar derechos fundamentales y por existir otro mecanismo de defensa judicial

ACCION POPULAR Y ACCION DE CUMPLIMIENTO-Mecanismos idóneos para solicitar pavimentación de calle

Este Tribunal considera oportuno resaltar que existen otros mecanismos judiciales y administrativos para lograr el arreglo de la vía aledaña a la vivienda de la actora. Por ejemplo, la accionante y los demás habitantes de la comunidad afectada pueden acudir a la acción popular, puesto que es la vía procesal idónea y eficaz para proteger los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al goce de un ambiente sano, los cuales pueden estar siendo afectados con la no pavimentación y adecuación del tramo inconcluso de la Calle. Tal acción es idónea, porque es un mecanismo judicial especializado diseñado por el constituyente para la protección de los intereses colectivos, el cual permite la solicitud de medidas cautelares para prevenir un daño inminente, ofrece la posibilidad de establecer un pacto de cumplimiento con el fin de conciliar la posición del demandado y la protección de las garantías generales afectadas. Igualmente, cuenta con un periodo probatorio y de alegatos de conclusión antes de proferirse la sentencia, la cual es apelable ante el superior funcional, contando con la posibilidad de ser revisada eventualmente por el Consejo de Estado. Así mismo, la Sala reitera que esta vía procesal fue desarrollada de manera integral por el legislador mediante la Ley 472 de 1998. A la par, es eficaz, ya que el trámite de la acción popular debe desarrollarse bajo los principios de economía procesal y celeridad, teniendo prelación sobre los demás procesos que conozca el juez que la tramita, excepto el habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento. Además, el funcionario judicial de instancia debe impulsarla oficiosamente y velar por la prevalencia del derecho sustancial. De igual manera, si la actora considera que existe una obligación de las entidades demandadas de pavimentar la Calle Santa Fe, la cual está consagrada en una norma o en un acto

administrativo de manera clara, expresa y exigible, puede acudir a la acción de cumplimiento contemplada en el Artículo 87 de la Carta y desarrollada en la Ley 393 de 1997. Dicha vía judicial es idónea, pues mediante ella la parte demandante puede pretender que el juez ordene a la autoridad competente el efectivo cumplimiento de normas vigentes con fuerza de ley o de actos administrativos, cuando la administración debiendo actuar de una manera determinada conforme al ordenamiento jurídico, omite o se niega a hacerlo. Igualmente, este mecanismo es eficaz, pues el legislador consagró un trámite especial, rápido, preferencial y con términos perentorios, el cual debe estudiarse sobre cualquier otro proceso que se encuentre al despacho, salvo el habeas corpus y la acción de tutela.

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR FINALIZACION DE OBRA PUBLICA-Caso en que adulto mayor, con problemas respiratorios, solicita se complete la pavimentación de la calle donde se encuentra ubicada su residencia

Referencia: expediente T-3.714.680

Acción de tutela instaurada por Juan Carlos Montaño Machacón, en calidad de agente oficioso de María Luisa Escamilla Silva, contra la Alcaldía Mayor de Cartagena y otros.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado de Pequeñas Causas Laborales de Cartagena, el 1 de junio de 2012, y por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de la misma ciudad, el 17 de julio de 2012, en el proceso de tutela promovido por Juan Carlos Montaño Machacón, en calidad de agente oficioso de su abuela María Luisa Escamilla Silva, contra la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la

Alcaldía de la Localidad Histórica y del Caribe Norte de la misma ciudad, la Secretaría de Infraestructura del Distrito y la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. -EDURBE-.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos

1. La Localidad Histórica y del Caribe Norte de Cartagena celebró un convenio interadministrativo con la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A., en el año 2011. El objeto de acto jurídico era la pavimentación del tramo de la Calle Santa Fe comprendido entre la Avenida Crisanto Luque y la Calle San Pedro, en el barrio el Bosque.

2. La ejecución de la obra inició en enero de 2012, pavimentándose la longitud de vía contemplada en el acuerdo interadministrativo según los cálculos de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A.

3. Los habitantes del sector afectado con la obra, liderados por Juan Carlos Montaño Machacón, solicitaron a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. la pavimentación de 22 metros de la Calle Santa Fe, los cuales no fueron intervenidos.

La petición fue sustentada en la interpretación del presupuesto destinado para la ejecución del pacto interadministrativo, según la que los dineros destinados alcanzaban para el arreglo total de la vía.

4. La Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. contestó los requerimientos de la comunidad, informando que la pavimentación de los 22 metros de vía no se encontraba dentro del objeto del convenio interadministrativo, por lo que sus solicitudes deberían dirigirse a la Alcaldía de Cartagena, quien eventualmente podrá celebrar un nuevo convenio con el fin de culminar la construcción de la Calle Santa Fe.

### 2. Demanda y pretensiones

2.1. Juan Carlos Montaño Machacón, en calidad de agente oficioso de su abuela María Luisa Escamilla Silva, instauró[1] acción de tutela en contra de la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la Alcaldía de la Localidad Histórica y del Caribe Norte de la misma ciudad, la Secretaría de Infraestructura del Distrito y la Empresa de

Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. -EDURBE-, por la presunta vulneración a los derechos fundamentales a la “vida digna, igualdad, salud, vivienda digna, libre desarrollo de la personalidad e integridad física” de su ascendiente.

2.2. La parte accionante indicó que la presunta afectación a las garantías constitucionales radica en la omisión por parte de las demandadas de finalizar la construcción de la Calle Santa Fe, pues el mal estado de la vía y de sus alrededores perjudica el cuadro clínico de María Luisa Escamilla Silva. En efecto, el agente oficioso señaló que su abuela, de 90 años, padece de problemas respiratorios, que son agudizados por el polvo producto de las inadecuadas condiciones de la calle y la imposibilidad de abrir las ventanas para obtener la ventilación necesaria para la vivienda.

2.3. Así mismo, indicó que el acceso a la residencia es limitado, puesto que no se han construidos los andenes, que permitan la libre locomoción, en especial de María Luisa Escamilla Silva, quien debe movilizarse en silla de ruedas o con ayuda de un caminador. Además, sostiene que los médicos que la han visitado le recomiendan mudarse de vivienda, debido a las malas condiciones de infraestructura del sector, que impiden su pronta recuperación.

2.4. Así, explica que al pavimentarse la totalidad de la Calle Santa Fe y la adecuación de los andenes, cesarían los riegos a la salud y a la integridad física de María Luisa Escamilla Silva, no teniendo que cambiar su lugar de habitación. Por lo anterior, pretende que las entidades demandas finalicen las obras de la Calle Santa Fe, con el objetivo de evitar la consumación de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales de su abuela.

### 3. Contestación de las accionadas

#### 3.1. Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. -EDURBE S.A.-

La Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A.[2] explicó que ejecutó lo estipulado en el Convenio Interadministrativo suscrito con la Alcaldía Histórica y del Caribe Norte de Cartagena. Así, con relación a los 22 metros de la Calle Santa Fe que no han sido pavimentados, reiteró lo expresado en las respuestas dadas a las solicitudes del actor, esto es, que no hacían parte del objeto contractual.

Igualmente, manifestó que le ha dado respuesta a todas las solicitudes impetradas por el accionante, conforme a los lineamientos establecidos por la jurisprudencia constitucional. Por lo anterior, solicitó denegar el amparo instaurado.

### 3.2. Secretaría de Infraestructura de Cartagena

La Secretaría de Infraestructura de Cartagena[3] se limitó a informar que no se encuentra ejecutando la pavimentación de la Calle Santa Fe, y que la obra a la que hace alusión la parte demandante es desarrollada por la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. en cumplimiento de un convenio interadministrativo celebrado con la Alcaldía Menor de la Localidad Histórica y del Caribe Norte.

### 3.3. Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena

La Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena[4] señaló que la acción de tutela es improcedente, porque pretende la protección de derechos colectivos, los cuales pueden ser amparados mediante la acción popular.

Además, sostuvo que no son de recibo los cuestionamientos de la parte demandante, puesto que se basan en afirmaciones sin sustento científico, en tanto la sola aseveración de que los problemas de salud de la accionante radican en el inadecuado desarrollo del contrato, no son suficientes para desacreditar las actuaciones de la administración, máxime cuando la ejecución de la obra de pavimentación de la Calle Santa Fe fue sustentada en estudios técnicos con el fin garantizar su factibilidad y viabilidad.

La Alcaldía Menor de la Localidad Histórica y del Caribe Norte de Cartagena[5] argumentó que no tiene facultades para priorizar la aprobación de recursos destinados a la adecuación o construcción de obras civiles en su jurisdicción, pues tal competencia se encuentra depositada en la Junta Administradora Local, de acuerdo con los artículos 318 y 324 de la Constitución.

Teniendo en cuenta lo anterior, explicó que le solicitó a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. un concepto técnico sobre la posibilidad de finalizar la adecuación de la Calle Santa Fe, con el fin de proponer un proyecto a la Junta Administradora Local dirigido a concluir la obra.

## II. TRÁMITE PROCESAL

### 1. Sentencia de primera instancia

Mediante Sentencia del 1 de junio de 2012[6], el Juzgado de Pequeñas Causas Laborales de Cartagena declaró improcedente el amparo solicitado por la accionante, al establecer que existen otros mecanismos judiciales para satisfacer sus pretensiones. En efecto, señaló que la acción popular es la vía procesal idónea para proteger los derechos al ambiente sano y a la salubridad pública.

Así mismo, explicó que del expediente no se desprendía la existencia de circunstancias que permitieran inferir como urgente y necesaria la intervención del juez constitucional.

### 2. Impugnación

2.1. Juan Carlos Montaño Machacón, en calidad de agente oficioso de María Luisa Escamilla Silva, impugnó el fallo de primera instancia. Sin embargo, omitió sustentar el recurso.

2.2. Mediante Auto del 19 de Junio de 2012[7], el Juzgado Octavo Laboral de Circuito de Cartagena admitió la impugnación y concedió un término de 48 horas a las partes para que se pronunciaran.

2.3. Dentro del término establecido, la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. solicitó confirmar el fallo de primera instancia, reiterando los argumentos de la contestación de la tutela[8].

### 3. Sentencia de segunda instancia

A través de providencia del 17 de julio de 2012[9], el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena confirmó la sentencia de primera instancia, al considerar que no se configuran los requisitos jurisprudenciales para obtener la protección de derechos colectivos mediante acción de tutela. En efecto, manifestó que no se probó que la enfermedad padecida por María Luisa Escamilla Silva tenga relación con las obras públicas de pavimentación.

### 4. Actuaciones en sede de revisión

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de

Tutelas Número Doce, mediante Auto del 7 de diciembre de 2012[10].

### III. PRUEBAS

En el expediente obran las siguientes pruebas relevantes para el caso:

1. Copia de la cédula de ciudadanía número 23.143.543, perteneciente a María Luisa Escamilla Silva[11].
2. Copias de derechos de petición de fecha 6 de febrero de 2012, dirigidos a la Alcaldía Mayor de Cartagena, a la Secretaría de Infraestructura de la misma ciudad y a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A., en los cuales Tomás David Cárcamo y otros solicitaron información sobre “el contrato de pavimentación de la Calle Santa Fe”[12].
3. Copia del derecho de petición de fecha 14 de febrero de 2012, dirigido a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar, en la que Juan Carlos Montaño Machacón solicitó la culminación de las obras de pavimentación de la Calle Santa Fe[13].
4. Copia del certificado de registro presupuestal del convenio interadministrativo 103, cuyo objeto es la terminación de la Calle Santa Fe, expedido por la Alcaldía Local Histórica y del Caribe Norte de Cartagena[14].
5. Copia del resumen de la atención de terapia prestada a María Luisa Escamilla Silva por “Hospital en Casa”[15].
6. Copia de la respuesta dada por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. al derecho de petición presentado el 14 de febrero de 2012 por Juan Carlos Montaño Machacón[16].
7. Copia del derecho de petición de fecha 20 de marzo de 2012, dirigido a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A., en la que Juan Carlos Montaño Machacón y Tomás David Cárcamo solicitaron un pronunciamiento sobre la culminación de las obras de pavimentación de la Calle Santa Fe[17].
8. Copia del oficio dirigido a la Localidad Histórica y del Caribe Norte de Cartagena por la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A., en el cual le manifiesta que el convenio

interadministrativo celebrado no cuenta con interventor asignado[18].

9. Copia del oficio dirigido al Personero Delegado para el Control Urbanístico y Bienes Distritales de Cartagena por la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A., en el cual presenta un informe sobre la obra de pavimentación de la Calle Santa Fe[19].

#### IV. CONSIDERACIONES y fundamentos

##### 1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política[20].

##### 2. Procedencia de la acción de tutela

Previo al estudio del caso planteado, debe verificarse el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, que al tenor de los artículos 86 de la Carta y 1º del Decreto 2591 de 1991, se sintetizan en existencia de legitimación por activa y por pasiva; instauración del amparo de manera oportuna (inmediatez); evidencia de la afectación de un derecho fundamental; y agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad); presupuestos que a continuación serán estudiados por la Sala.

###### 2.1. Legitimación por activa

2.1.1. El Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que es posible agenciar derechos ajenos cuando su titular no esté en condiciones de promover su propia defensa[21]. Al respecto, esta Corporación ha establecido dos requisitos para su configuración, los cuales a saber son: i) la manifestación expresa de que se está obrando en dicha calidad, y ii) la demostración de que el agenciado se encuentra en imposibilidad física o mental de ejercer su propia defensa[22].

2.1.2. En el presente caso, la Sala considera que se cumplen los requisitos para agenciar los derechos, por lo cual se satisface este presupuesto de procedibilidad. En efecto, Juan Carlos Montaño Machacón señala expresamente que actúa en calidad de agente oficioso de su abuela María Luisa Escamilla Silva, en busca de la protección de sus derechos

fundamentales a la “vida digna, igualdad, salud, vivienda digna, libre desarrollo de la personalidad e integridad física.” [23]

2.1.3. Así mismo, explica que su ascendiente se encuentra imposibilitada para instaurar directamente la acción de tutela, ya que es una persona de 90 años, con problemas de salud, los cuales le impiden su fácil desplazamiento, como puede apreciarse al examinar la copia del resumen de la atención de terapia prestada a María Luisa Escamilla Silva por “Hospital en Casa”[24].

## 2.2. Legitimación por pasiva

De acuerdo con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política y 5° del Decreto 2591 de 1991[25], la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la Alcaldía de la Localidad Histórica y del Caribe Norte de la misma ciudad, la Secretaría de Infraestructura del Distrito y la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. -EDURBE-, son demandables en proceso de tutela, puesto que son autoridades públicas, en tanto la primera es entidad territorial[26], la segunda es una división administrativa de la anterior[27], la tercera es un órgano del sector central de gestión de la primera y la cuarta es una empresa industrial y comercial del Estado[28].

## 2.3. Inmediatez

2.3.1. El Artículo 86 de la Carta Política, que consagra la acción de tutela, dispone que la misma está prevista para la protección inmediata de los derechos constitucionales que se consideren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los términos previstos en la ley. De esta manera, el ordenamiento constitucional busca asegurar que el amparo constitucional sea utilizado para atender vulneraciones que requieren de manera urgente la intervención del juez de tutela.

2.3.2. En el presente caso, se satisface el presupuesto de inmediatez, comoquiera que la acción de tutela fue presentada el 15 de mayo de 2012[29], dirigiéndose a obtener la finalización las obras de intervención de la Calle Santa Fe, las cuales se iniciaron a ejecutar a principios del mismo año.

2.4.1. La acción de tutela tiene como objeto la protección de derechos fundamentales,

cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados[30]. De lo anterior se desprende que no es viable el recurso de amparo: (i) cuando no tenga como pretensión principal la defensa de derechos fundamentales; o (ii) cuando la acción u omisión que atenta contra los mismos no sea actual, es decir, cuando ha cesado o se ha consumado.

2.4.2. En el asunto en estudio Juan Carlos Montaño Machacón, en calidad de agente oficioso de su abuela María Luisa Escamilla Silva, solicitó la protección de los derechos fundamentales de su ascendiente, presuntamente desconocidos por la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la Secretaría de Infraestructura del Distrito, la Alcaldía de la Localidad Histórica y del Caribe Norte de la misma ciudad y la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. -EDURBE-, al omitir pavimentar un tramo de la Calle Santa Fe entre la Avenida Crisanto Luque y la Calle San Pedro, generándole, al parecer, problemas de salud.

2.4.3. Ahora bien, de la lectura del escrito de tutela, en especial del acápite de pretensiones, la Sala encuentra que la principal petición de la parte demandante realmente se dirige a la terminación de las obras de adecuación de la Calle Santa Fe, esto es, a la finalización de la pavimentación de la vía y la adecuación de los andenes y canales aledaños a su vivienda, por lo que el recurso de amparo no se encuentra llamado a prosperar, por cuanto no persigue la cesación de una violación o amenaza de los derechos fundamentales.

2.4.4. En efecto, la Sala considera que no se encuentra probada en el expediente, de manera clara y directa, la relación de causalidad entre los problemas de salud de María Luisa Escamilla Silva y el estado de la Calle Santa Fe, ya que si bien están demostradas las dificultades respiratorias de la actora, no es posible inferir la conexidad entre ellas y la obra de pavimentación. En otro modo, no se evidencia de que manera en caso de finalizarse los arreglos de la vía la situación clínica de la accionante pueda mejorar. Por el contrario, la Corte, conforme a las reglas técnicas de la experiencia, deduce que las enfermedades de la peticionaria parecen estar relacionadas con su avanzada edad de 90 años y las condiciones atmosféricas de la ciudad de Cartagena.

2.4.5. De igual manera, del análisis de las pruebas aportadas por la parte activa, este Tribunal aprecia que las peticiones elevadas ante las demandadas son presentadas por Juan

Carlos Montaño Machacón en asocio con sus vecinos con el objetivo de obtener información o pronunciamientos sobre la obra de pavimentación de la Calle Santa Fe, pero en ningún momento pretenden la protección de la salud de la accionante.

2.4.6. Aún más, de la lectura de las copias de los derechos de petición de fecha 6 de febrero de 2012[31], dirigidos a la Alcaldía Mayor de Cartagena, a la Secretaría de Infraestructura de la misma ciudad y a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A., no se constata que el agente oficioso o su abuela hayan sido las personas que los instauraron. De lo cual, esta Corporación infiere que las entidades demandas sólo conocieron del estado de salud de la accionante al momento de contestar la acción de tutela, es decir, no tuvieron la oportunidad de pronunciarse al respecto en sede administrativa.

2.4.7. Por otra parte, la Corte no evidencia la afectación de los derechos a la vida y a la salud de María Luisa Escamilla Silva, puesto que se encuentra amparada por el Sistema de Seguridad Social en salud. En efecto, está afiliada a Coomeva EPS en calidad de cotizante desde el 1 de julio de 2004[32] y ha venido recibiendo la atención médica que requiere, como se desprende tanto de la historia clínica domiciliaria obrante en el expediente, como de las afirmaciones expuestas en el escrito de tutela[33].

2.4.8. En ese sentido, si la Sala tutelara dichos derechos fundamentales de María Luisa Escamilla Silva, las órdenes a impartir serían que se le brindará la atención médica que llegare a necesitar, pero no la finalización de la pavimentación de la Calle Santa Fe. Así, en caso de que los médicos determinasen que no son adecuadas las condiciones del lugar de habitación de la accionante, la EPS encargada de su atención tendría que establecer la necesidad de internarla en una institución clínica, donde pueda desarrollar el tratamiento médico adecuado para superar su enfermedad.

2.4.9. Igualmente, esta Corporación no evidencia de que manera puedan verse afectadas las garantías constitucionales a la vivienda digna y al libre desarrollo de la personalidad, ya que frente a la primera no es suficiente que una calle aledaña a una residencia no se encuentre pavimentada para deducir su vulneración, y con relación a la segunda no se señala nada al respecto en la demanda.

2.4.10. Por otra parte, en la acción de tutela se indica que María Luisa Escamilla Silva, al tener 90 años, es un sujeto de especial protección constitucional por lo que el amparo

debería proceder. Al respecto, la Corte indica que dicha afirmación es parcialmente cierta, pues no hay duda de que la peticionaria es acreedora de una salvaguardia preferente debido a su edad. Sin embargo, esta sola circunstancia no implica que el recurso de amparo deba examinarse de fondo, pues es necesario verificar que las pretensiones solicitadas tengan como principal objetivo la protección de derechos fundamentales, circunstancia que no ocurre en la presente oportunidad como se indicó anteriormente. Al respecto, esta Corporación, en la Sentencia T-618 de 2009[34], señaló que “la sola circunstancia de que una persona sea de la tercera edad y en consecuencia sujeto de especial protección constitucional, no hace procedente per se la acción de tutela.[35]”

2.4.11. En suma, este Tribunal considera que el amparo solicitado es improcedente, ya que el fin perseguido con la acción de tutela es la pavimentación del tramo inconcluso de la Calle Santa Fe que no fue intervenido en ejecución del convenio interadministrativo celebrado entre la Alcaldía de la Localidad Histórica y del Caribe Norte de Cartagena y la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar, pero no el restablecimiento de los derechos fundamentales de María Luisa Escamilla Silva.

2.4.12. Ahora, aunque no procede la acción por no debatirse la protección de derechos fundamentales, este Tribunal considera oportuno resaltar que existen otros mecanismos judiciales y administrativos para lograr el arreglo de la vía aledaña a la vivienda de la actora. Por ejemplo, la accionante y los demás habitantes de la comunidad afectada pueden acudir a la acción popular[36], puesto que es la vía procesal idónea y eficaz para proteger los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al goce de un ambiente sano, los cuales pueden estar siendo afectados con la no pavimentación y adecuación del tramo inconcluso de la Calle Santa Fe a la altura del Barrio el Bosque.

2.4.13. Tal acción es idónea, porque es un mecanismo judicial especializado diseñado por el constituyente para la protección de los intereses colectivos, el cual permite la solicitud de medidas cautelares para prevenir un daño inminente, ofrece la posibilidad de establecer un pacto de cumplimiento con el fin de conciliar la posición del demandado y la protección de las garantías generales afectadas. Igualmente, cuenta con un periodo probatorio y de alegatos de conclusión antes de proferirse la sentencia, la cual es apelable ante el superior funcional, contando con la posibilidad de ser revisada eventualmente por el Consejo de

Estado. Así mismo, la Sala reitera que esta vía procesal fue desarrollada de manera integral por el legislador mediante la Ley 472 de 1998[37].

2.4.14. A la par, es eficaz, ya que el trámite de la acción popular debe desarrollarse bajo los principios de economía procesal y celeridad, teniendo prelación sobre los demás procesos que conozca el juez que la tramita, excepto el habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento. Además, el funcionario judicial de instancia debe impulsarla oficiosamente y velar por la prevalencia del derecho sustancial.

2.4.15. De igual manera, si la actora considera que existe una obligación de las entidades demandadas de pavimentar la Calle Santa Fe, la cual está consagrada en una norma o en un acto administrativo de manera clara, expresa y exigible, puede acudir a la acción de cumplimiento contemplada en el Artículo 87 de la Carta[38] y desarrollada en la Ley 393 de 1997[39].

2.4.16. Dicha vía judicial es idónea, pues mediante ella la parte demandante puede pretender que el juez ordene a la autoridad competente el efectivo cumplimiento de normas vigentes con fuerza de ley o de actos administrativos, cuando la administración debiendo actuar de una manera determinada conforme al ordenamiento jurídico, omite o se niega a hacerlo. Igualmente, este mecanismo es eficaz, pues el legislador consagró un trámite especial, rápido, preferencial y con términos perentorios, el cual debe estudiarse sobre cualquier otro proceso que se encuentre al despacho, salvo el habeas corpus y la acción de tutela[40].

2.4.17. Adicionalmente, la Corte observa que existen diversos mecanismos administrativos disponibles para lograr la pavimentación de la Calle Santa Fe, a los cuales pueden acudir la accionante. Para ilustrar, si se desea el cumplimiento del convenio interadministrativo que presuntamente contemplaba el arreglo total de la vía, se puede solicitar al interventor del contrato que, en observancia de sus funciones, garantice el efectivo desarrollo del mismo. De igual modo, se puede acudir a la figura de veedurías ciudadanas o a los órganos de control, como la personería municipal.

2.4.18. Por otra parte, si se pretende que se incluya la finalización de la adecuación de la Calle Santa Fe en los proyectos a ejecutar por parte de la administración, la comunidad puede apoyarse en sus representantes ante la Junta Administradora Local o ante el Consejo

Municipal. Así mismo, puede recurrir a la junta de acción comunal del barrio o a las oficinas de atención al ciudadano de las entidades demandadas.

2.4.19. En síntesis, el amparo solicitado es improcedente, ya que no se debate sobre la protección de derechos fundamentales, y para lograr la pavimentación completa de la Calle Santa Fe existen otras vías judiciales y administrativas efectivas e idóneas. Por lo anterior, la Corte confirmará los fallos de instancia proferidos por el Juzgado de Pequeñas Causas Laborales de Cartagena, el 1 de junio de 2012, y por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de la misma ciudad, el 17 de julio de 2012.

## V. DECISIÓN

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

### RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo proferido, en segunda instancia, el 17 de julio de 2012, por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, que confirmó, a su vez, la decisión dictada en primera instancia, por el Juzgado de Pequeñas Causas Laborales de la misma ciudad, el 1 de junio de 2012.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-233/13

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR FINALIZACION DE OBRA PUBLICA Y DERECHO A LA SALUD-Vulneración al no ordenar pavimentación de la calle donde reside adulto mayor, con problemas respiratorios (Salvamento de voto)

Referencia: expediente T-3.714.680

Acción de Tutela instaurada por Juan Carlos Montaño Machacón, en calidad de agente oficioso de María Luisa Escamilla Silva, contra la Alcaldía Mayor de Cartagena y otros.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Con el respeto que merecen las decisiones de esta Corporación, me permito manifestar mi salvamento de voto en relación con lo decidido por la Sala de Revisión en el asunto de la referencia.

Las razones de mi discrepancia son las siguientes:

1. La sentencia T-233 de 2013 concluye que el asunto propuesto por los demandantes resulta improcedente al no tener por objeto principal la protección de derechos fundamentales. La Sala funda su parecer en una opinión según la cual lo que realmente

pretende el hijo de la actora -su agente oficioso- es que se complete la pavimentación de la calle Santa Fe y no el mejoramiento de la salud de su madre. Además, el fallo echa de menos una prueba "directa y clara" que establezca la relación entre los problemas respiratorios de la señora Escamilla y el hecho de vivir en una calle destapada. Difiero de esta forma de análisis y considero que en este evento la Sala debió conceder el amparo reclamado.

El segundo yerro en el que cae la sentencia consiste en abandonar el sentido común. ¿Qué prueba directa y clara distinta de la más elemental experiencia humana se requiere para tener la certeza de que una mujer de noventa años con problemas respiratorios puede agravarse por el polvo que levanta la vía aledaña? Pero lo peor es que en este caso la Sala razonó lo contrario, concluyendo que la falta de aliento de la señora se debe simplemente a su avanzado estado de salud y al clima de la ciudad, y no a la polución del entorno en el que habita. Al respecto señaló: "... la Corte, conforme a las reglas técnicas de la experiencia, deduce que las enfermedades de la peticionaria parecen estar relacionadas con su avanzada edad de 90 años y las condiciones atmosféricas de la ciudad de Cartagena.".

Por último, es necesario destacar que esta providencia pasa por alto que la interesada sí es un sujeto de especial protección constitucional. La señora María Luisa Escamilla -reitero- es una mujer de noventa años con dolencias de salud. Ello, en contra de lo establecido por la Sala, sí es razón suficiente para que el juez de tutela deba tener una especial consideración respecto de la garantía de sus derechos fundamentales. Este aspecto, que debería ser uno de los ejes centrales del estudio del caso, se deja de lado en el fallo, en el que marginalmente se enuncia. Lo anterior, en contravía de lo que reiteradamente ha demandado la jurisprudencia de la Corporación. Desde la sentencia T-406 de 1992, esta Corte tiene establecido que el juez de tutela puede ordenar la realización de obras públicas cuando, por causa de su inejecución, se afectan derechos fundamentales de personas en excepcional estado de vulnerabilidad.

2. Teniendo en cuenta que estaba acreditado en el expediente que la señora Escamilla Silva sí sufre afecciones respiratorias, y que dicha condición puede relacionarse con el precario estado de la calle Santa Fe, resultaba patente la vulneración de su derecho fundamental a la salud. Por ende, se hacía necesario impartir órdenes para su restablecimiento. Existían

distintas maneras de hacerlo. En el sentido de lo anterior, aunque la Sala no hubiere considerado procedente ordenar la pavimentación de la calle, podía haber tomado otro tipo de medidas destinadas a superar la situación. En este sentido, por ejemplo, la sentencia T-202 de 2012 dispuso la reubicación temporal de una menor de edad con una enfermedad pulmonar, mientras se ejecutaba una obra en un colegio aledaño a su lugar de residencia.

Fecha ut supra

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] El recurso de amparo fue radicado el 15 de mayo de 2012 (Folio 1 del cuaderno principal. Para este caso, en adelante, cuando se haga referencia a un folio del expediente, se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa).

[2] Folios 30 a 45.

[3] Folio 49.

[4] Folios 50 a 54.

[5] Folios 56 a 57.

[6] Folios 106 a 116.

[7] Folio 126.

[8] Folios 133 a 134.

[9] Folios 135 a 143.

[10] Folios 3 a 6 del cuaderno de revisión.

[11] Folio 15.

[12] Folios 16 a 18.

[13] El accionante anexa copia incompleta de la solicitud, toda vez que de la lectura de la misma se infiere que se compone de más de una página (Folio 19).

[14] Folio 20.

[15] Algunos apartes del documento son ilegibles (Folios 21 a 23).

[16] Folios 37 a 39.

[17] El accionante anexa copia incompleta de la solicitud, toda vez que de la lectura de la misma se infiere que se compone de más de una página (Folio 25).

[18] Folio 26.

[19] Folio 27 a 28.

[20] "Artículo 86. (...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...)." // "Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...)."

[21] "Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud (...)."

[23] Al respecto ver los folios 2 a 14.

[24] Algunos apartes del documento son ilegibles (Folios 21 a 23).

[25] “Artículo 5°. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (...).”

[26] El Artículo 2° de la Ley 768 de 2008 señala que “los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, son entidades territoriales organizadas de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentran sujetos a un régimen especial autorizado por la propia Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.”

[27] Al tenor del Artículo 3° de la Ley 768 de 2008, los distritos especiales estarán divididos en localidades, definidas como divisiones administrativas con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico.

[28] Al respecto, ver el certificado de existencia y representación legal de la empresa y el encabezado de su escrito de intervención (Folios 30 a 45).

[29] Folio 1.

[30] Artículo 1° del Decreto 2591 de 1991.

[31] Folios 16 a 18.

[32] Como consta en la Base de Datos Única Virtual del Sistema de Seguridad Social del FOSYGA, consultada el día 14 de marzo de 2013.

[33] Al respecto, ver folios 1 a 14 y 21 a 23.

[34] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[35] Cfr. T-1316 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes (los demandantes contaban con más de 70 años de edad), T-163 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett (el demandante contaba con 72 años), T-081 de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería (la demandante contaba

con 94 años de edad), T-472 de 2008, Clara Inés Vargas Hernández (el demandante contaba con 80 años de edad).

[36] “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella (...).”

[37] “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”

[38] “Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”

[39] “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.”

[40] “Artículo 11. Trámite preferencial. La tramitación de la Acción de Cumplimiento estará a cargo del Juez, en turno riguroso, y será sustanciada con prelación, para lo cual pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo la Acción de Tutela (...).”