

T-306-15

Sentencia T-306/15

(Bogotá D.C., Mayo 22)

ACCION DE TUTELA PARA ORDENAR CONSTRUCCION DE OBRA PUBLICA-Caso en que la falta de obra amenaza la vida e integridad de menores y habitantes del sector, que deben cruzar un rio arriesgando la vida

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Cualquier persona puede exigir el cumplimiento de los derechos de los niños

De acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, cualquier persona está legitimada para presentar una acción de tutela que pretenda garantizar los derechos de los niños.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

ACCION DE TUTELA Y ACCION POPULAR-Cuando se trata de proteger derechos fundamentales la acción de tutela desplaza la acción popular como medio eficaz de protección

La Corte ha reconocido que si bien la acción popular es el medio idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos colectivos; cuando de los hechos se deriva la posible vulneración de derechos fundamentales, como es el caso particular donde, además, se está debatiendo una posible afectación de sujetos de especial protección constitucional, es pertinente que el juez de tutela adelante un estudio de fondo sobre el caso y adopte una decisión tendiente a garantizar la protección de los derechos fundamentales afectados. Circunstancia que solo se presentará en la medida en que la acción popular no sea idónea para proteger los derechos fundamentales de los actores.

ACCION DE TUTELA PARA ORDENAR CONSTRUCCION DE OBRA PUBLICA-Procedencia excepcional por amenaza o vulneración de derechos fundamentales

La procedencia de la acción de tutela en estos casos es de carácter excepcional y que el

análisis que realiza el juez para determinar la pertinencia de la acción de amparo necesariamente debe ir ligado a la eficacia y pertinencia de la acción popular. En esa medida, si se evidencia que existe una amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de una persona o grupo de personas, es posible estudiar el caso por vía de acción de tutela para adoptar soluciones urgentes que detengan dicha vulneración.

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 sobre río

DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL-Orden a Alcaldía Municipal culminar construcción de puente que atraviesa quebrada

DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL-Orden a Alcaldía Municipal realizar los estudios previos, el diseño, la disposición de recursos en el presupuesto y la construcción del puente necesario para atravesar río

Referencia: Expediente T-4.683.950.

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia del Juzgado Promiscuo de Belén de los Andaquíes del 18 de septiembre de 2014, que negó las pretensiones del accionante.

Accionante: Víctor Hugo Perilla Ríos.

Accionados: Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes y Dirección de Tránsito y Transporte de la Gobernación del Caquetá.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela[1].

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Amenaza al derecho a la vida y a la educación.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La omisión de las entidades accionadas en construir estructuras apropiadas que permitan a los habitantes del municipio de Belén de los Andaquíes cruzar el río Pescado y la quebrada Las Verdes sin arriesgar su vida.

1.1.3. Pretensión. Ordenar a las entidades accionadas que se lleven a cabo las acciones pertinentes para asegurar que tanto los adultos como los niños puedan cruzar los cuerpos de agua que rodean al municipio en condiciones de seguridad.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. El accionante es el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Bocanas de las Verdes, ubicada en el sector norte del municipio de Belén de los Andaquíes- Caquetá. La vereda se encuentra rodeada por el río Pescado y la quebrada Las Verdes.

1.2.2. Actualmente, Bocanas de las Verdes no cuenta con un puente que permita a sus habitantes cruzar estos ríos. Existen algunas estructuras artesanales que son utilizadas por todos los habitantes, incluyendo a los niños que necesariamente deben atravesarlas para asistir a la Institución Educativa rural Pueblo Nuevo, Sede Bocana de las Verdes. Para evidenciar esta circunstancia, el accionante adjuntó material fotográfico de ambas estructuras, las cuales se componen de tablas y cuerdas atadas de forma artesanal[2].

1.2.3. Manifiesta el accionante que esta situación está vulnerando los derechos a la vida y a la educación, tanto de los comerciantes, como de los estudiantes de la vereda.

1.2.4. En consecuencia, solicita que se ordene en un término perentorio que se lleven a cabo las acciones pertinentes para que los adultos y niños no sigan viendo afectados sus derechos.

2. Respuesta de las entidades accionadas.

2.1. Respuesta de la Alcaldía del Municipio Belén de los Andaquíes[3]. Considera el Alcalde

que la acción de tutela es improcedente, toda vez que de la narración de los hechos, se desprende que la conducta endilgada a la Alcaldía, se fundamenta en una posible vulneración a derechos de naturaleza colectiva y no a derechos fundamentales. En consecuencia, considera que el actor debió acudir a una acción popular y no a la acción de tutela.

Refiere que en caso de admitirse una vulneración a los derechos fundamentales de los habitantes del municipio, el accionante no estaría legitimado, por cuanto no presentó poder alguno que justificara la interposición de la acción a nombre de la comunidad.

Finalmente aduce que el municipio no puede acceder a la pretensión del actor, toda vez que la construcción de un puente en concreto sobre uno de los afluentes que surca la Vereda, podría tener un costo superior a los \$2.000 millones de pesos; dinero con el que no cuenta la entidad territorial.

2.2. Secretario de Educación de la Gobernación de Caquetá[4]. Manifiesta el funcionario que la Secretaría de Educación Departamental se limita a prestar el servicio educativo y que no tiene relación alguna con el funcionamiento de las vías y puentes inter veredales pertenecientes al municipio de Belén de los Andaquíes. En consecuencia, considera que la entidad no debe pronunciarse respecto a los hechos, por existir falta de legitimación en la causa por pasiva.

3. Fallo de tutela objeto de revisión.

3.1. Única instancia: Sentencia del Juzgado Único Promiscuo Municipal de Belén de los Andaquíes, del 18 de septiembre de 2014[5].

Considera el juez de instancia que no se han violado los derechos a la vida y educación de los habitantes de la vereda Bocana de las Verdes, toda vez que el conflicto realmente radica en la posible vulneración de derechos colectivos y, por ende, existe otro medio judicial idóneo para tramitar las pretensiones expuestas en la acción de tutela.

Sobre el particular, aduce que si bien el accionante adjunta fotografías del estado de los puentes, no anexa pruebas sobre las peticiones presentadas directamente a la Alcaldía para que realice el mantenimiento o la construcción de nuevas estructuras. Adicionalmente,

recuerda que la acción de tutela solo procede cuando no existen otros medios judiciales de defensa o cuando se evidencia la posibilidad de acaecimiento de un perjuicio irremediable; circunstancia que a criterio del juez no se presenta, toda vez que no hay claridad de la afectación directa de los derechos fundamentales invocados y, por el contrario, lo que se evidencia es la alegación de un derecho colectivo.

4. Actuaciones realizadas en sede de revisión.

Mediante auto del veintiuno (21) de abril de dos mil quince (2015) el magistrado ponente decidió vincular a la presente acción de tutela a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Gobernación de Caquetá. Por consiguiente, le solicitó que se pronunciara sobre los hechos expuestos por el actor y que, en caso de tener conocimiento y competencia sobre los mismos, enviara los documentos respectivos.

El treinta (30) de abril de 2015 la Secretaría de esta Corporación recibió comunicación de la entidad en la que manifestaba que “El Departamento del Caquetá no tiene a su cargo las vías terciarias o rurales, las cuales les corresponde su mantenimiento y cuidado al municipio de Belén de los Andaquíes, es así que la adecuación de la infraestructura de dicha vereda se encuentra a cargo del municipio[6].”

Así mismo, el veintiuno (21) de abril de dos mil quince (2015), mediante auto dirigido al accionante, a la Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes y a la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá fueron solicitadas las siguientes pruebas:

(i) “Al señor Víctor Hugo Perilla que informará: (a) qué actuaciones ha realizado ante la Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes para solicitar la construcción o mantenimiento de los puentes referidos en la acción de tutela. (b) Si ha realizado una actuación judicial distinta a la presentación de la acción de tutela para solicitar la construcción o mantenimiento de los puentes que cruzan el río Pescado y la quebrada Las Verdes.

(ii) A la Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes: (a) Informe si ha realizado alguna actuación respecto de solicitar la construcción o mantenimiento de los puentes que cruzan el río Pescado y la quebrada Las Verdes. (b) Refiera si existe algún proyecto encaminado a cambiar las estructuras de los puentes que cruzan los mencionados afluentes. (c) Manifieste si existen vías alternas para acceder a la Institución Educativa Pueblo Nuevo,

sede Bocana de las Verdes. (d) Informe si ha tomado medidas para garantizar la seguridad de los niños durante el trayecto hacia el colegio.

(iii) A la Secretaría de Educación Departamental del Caquetá que presentará un informe sobre la cantidad de estudiantes matriculados en la Institución Educativa Pueblo Nuevo, sede Bocana de las Verdes, en el que además se relacione la edad y el grado de escolaridad de los niños.”

El seis (6) de mayo de dos mil quince (2015), esta Corporación recibió[7] la respuesta de la Alcaldía de Belén de los Andaquíes, señalando que el once (11) de marzo de 2015 fue suscrito un convenio con la Junta de Acción Comunal de la vereda Bocana Las Verdes por el valor de diecisiete millones ochocientos sesenta y siete mil quinientos cuarenta y cinco pesos (\$17.867.545), para la construcción de un puente de herradura sobre la quebrada Las Verdes.

Así mismo, la entidad remitió el texto del convenio, en el cual se evidencia la división de labores entre la Alcaldía y la Junta de Acción Comunal, el valor de los aportes entregados por cada una de las partes y las especificaciones de la estructura que se pretende construir.

Sobre la construcción del puente sobre el río Pescado, la Alcaldía informó lo siguiente:

“(…) no suministramos información referente a la construcción del puente sobre el Río Pescado debido a que hasta el momento no se han iniciado las actividades tendientes a realizar la construcción del mismo teniendo en cuenta que no se cuenta con la disponibilidad presupuestal necesaria para adelantar esta obra y que optamos en razón a la urgencia para los niños de la comunidad en la construcción del puente sobre la quebrada de la Bocana las Verdes ya mencionado.

Queremos manifestarles de manera comedida que tomamos la decisión de priorizar la construcción del puente que cruza la quebrada de la Bocana las Verdes teniendo en cuenta que este paso era el más crítico y el que afectaba a la mayor cantidad de población.

Respecto del puente que cruza el Río Pescado existe otro paso que está ubicado aproximadamente 300 metros Río Abajo por lo que los niños de la Vereda la Quisayá que

está al otro lado del Río Pescado teniendo en cuenta la ubicación de la Escuela de la Vereda Bocana las Verdes tienen que realizar un recorrido más largo para poder acceder a la Institución Educativa.”

Finalmente, el siete (07) de mayo de dos mil quince (2015), fue recibida una última comunicación por parte de la Alcaldía, en la que, luego de una inspección ocular al puente que cruza el río Pescado, se manifestó lo siguiente:

“PRIMERO. No existe paso alternativo por el cual se pueda cruzar el Río Pescado en el sector de la vereda Bocana las Verdes en este Municipio por lo que los niños que cursan sus estudios en la Escuela de la Sede Bocana las Verdes hacen el paso del Río por una estructura habilitada temporalmente en el mismo lugar donde estaba ubicado el deteriorado puente que cruza este tramo del Río Pescado.

SEGUNDO. La situación generada perjudica directamente a los niños de la Comunidad Educativa del Colegio Sede Bocana las Verdes y a los pobladores de la zona que se ven obligados a arriesgar su integridad para lograr llegar a su destino.

TERCERO. La seguridad del paso por el cual los menores están cruzando el Río Pescado es precaria por lo que estaremos tomando las medidas necesarias para proteger la Vida e Integridad de los niños y Pobladores de la Zona.

CUARTO.- La Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes no ha tomado hasta el momento ningún tipo de acción pertinente a proteger la vida e integridad de los niños que cotidianamente cruzan este tramo del Río para llegar hasta la Escuela de la Bocana las Verdes”.[9]

II. FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241 numeral 9- y las disposiciones del Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36[10].

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. Se alega la amenaza a los derechos fundamentales a la vida y a la educación (art. 11, 44 y 67 C.P.).

2.2. Legitimación activa. La acción de tutela es presentada por el señor Víctor Hugo Perilla Ríos, quien obra como presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Bocanas de las Verdes.

Este tipo de asociación encuentra fundamento en los artículos 38 y 103 de la Constitución Política, en virtud de los cuales se garantiza el derecho de asociación y organización de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, que pretendan constituir mecanismos democráticos en diferentes instancias. Prerrogativa que fue desarrollada por el legislador en la Ley 743 de 2002. Esta norma desarrolla todo lo correspondiente a los organismos de acción comunal, los cuales en virtud del artículo 19, tienen los siguientes objetivos:

“Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

a) Promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa;

b) Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia;

d) Establecer los canales de comunicación necesarios para el desarrollo de sus actividades;

e) Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario;

(...)

j) Lograr que la comunidad esté permanentemente informada sobre el desarrollo de los hechos, políticas, programas y servicios del Estado y de las entidades que incidan en su bienestar y desarrollo;

k) Promover y ejercitar las acciones ciudadanas y de cumplimiento, como mecanismos previstos por la Constitución y la ley, para el respeto de los derechos de los asociados;

l) Divulgar, promover y velar por el ejercicio de los derechos humanos, fundamentales y del medio ambiente, consagrados en la Constitución y la ley;

(...)

o) Procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos, buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social y generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción;

(...)” (Subrayas fuera del texto original)

Del artículo se desprende que las juntas de acción comunal pretenden consolidar la participación activa de la comunidad, el estrechamiento de vínculos entre sus miembros y la existencia de una relación armónica con respecto a sus gobernantes. En consecuencia, estos organismos están facultados para, entre otras funciones, buscar la protección de los derechos fundamentales y colectivos, procurar garantizar unas mejores condiciones de vida y lograr que el Estado informe constantemente sobre el desarrollo de proyectos que puedan incidir en el bienestar y en el desarrollo de la comunidad.

Por consiguiente, si bien no son entidades que principalmente propendan por la protección y garantía de los derechos fundamentales; del marco normativo que regula sus competencias, esta Sala puede colegir que es posible que este tipo de organismos tenga facultades para proteger a la comunidad que representa y que, para el efecto, haga uso de las acciones constitucionalmente dispuestas para tal fin.

Adicionalmente es importante resaltar que en el caso concreto el presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Bocanas de las Verdes pretende garantizar los derechos de los afiliados a la organización, así como de todos los miembros de la comunidad que representa, dentro de los cuales destaca un grupo en evidentes condiciones de vulnerabilidad, como lo son los niños que se desplazan a la Institución Educativa Rural Pueblo Nuevo, Sede Bocana de las Verdes a través de estructuras que ponen en peligro su vida.

Sobre el particular es pertinente recordar que de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, cualquier persona está legitimada para presentar una acción de tutela que pretenda garantizar los derechos de los niños[11]. En consecuencia, el señor Víctor Hugo

Perilla Ríos está legitimado para actuar como accionante y agente oficioso en el presente caso.

2.3. Legitimación pasiva. El artículo 5º del Decreto 2591 de 1991[12] establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que vulnere o amenace los derechos fundamentales. Teniendo en cuenta que la acción de tutela que nos ocupa está dirigida contra la presunta omisión de la Alcaldía Municipal de Belén, Caquetá, la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá y la Dirección de Tránsito y Transporte de la Gobernación del Caquetá, se entiende que supera este requisito.

Respecto de la Gobernación del Caquetá, si bien es cierto que las obras están a cargo del municipio, acorde con los principios de subsidiariedad[13] y concurrencia[14], es su deber brindar apoyo a la alcaldía municipal para cuando ésta se muestre incapaz o sea ineficiente para llevar a cabo sus responsabilidades.

En todo caso la Secretaría de Educación del Departamento del Caquetá será desvinculada de la presente acción de tutela, al no encontrar un fundamento legal que le de competencia alguna de la entidad en lo que tiene que ver con la construcción de la obra.

2.4. Inmediatez. Respecto del requisito de inmediatez, creado por la jurisprudencia constitucional para asegurar la efectividad y la pertinencia de la interposición de la acción de tutela, encuentra la Sala que el accionante presentó la acción de tutela en vigencia de la presunta vulneración, pues por tratarse de una omisión de la administración, se entiende que las entidades accionadas no han resuelto la situación de los puentes que atraviesan el río Pescado y la quebrada Las Verdes. En consecuencia, encuentra la Sala que este requisito está superado.

2.5. Subsidiariedad. En virtud del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela solo tiene cabida en aquellos casos en que no exista otro medio de defensa judicial, salvo que sea utilizado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo, se ha reconocido que, aun existiendo los mecanismos judiciales, es procedente, de forma excepcional la interposición de la acción cuando sea evidente que dichos medios no son idóneos para la defensa de los derechos fundamentales que se pretenden garantizar.

2.5.1. En el caso concreto, las entidades accionadas plantean un debate respecto al tipo de acción que debió presentarse, de acuerdo a la naturaleza de los derechos que se pretenden proteger. La Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes, refiere que el actor está solicitando la protección de derechos colectivos y, en consecuencia no es la acción de tutela, sino la acción popular, el mecanismo idóneo para tramitar las pretensiones existentes respecto de la construcción y adecuación de los puentes reclamados.

Al respecto, el accionante refiere que el municipio está desconociendo el deber que le asiste de solucionar las necesidades básicas insatisfechas de seguridad y educación[15] y reitera en el peligro al que se están viendo enfrentados los menores que se ven obligados a atravesar las estructuras, improvisadas por los habitantes, para asistir a sus clases.

Es menester entonces que la Sala resuelva este conflicto para efectos de determinar si la acción de tutela es procedente o si le asiste razón a las entidades accionadas y el actor debe acudir a la acción popular para solicitar la construcción de los puentes referidos.

2.5.2. En ocasiones anteriores la Corte Constitucional se ha visto enfrentada al mismo dilema y ha definido que la protección de los derechos colectivos debe materializarse a través de la acción popular. Esta herramienta se encuentra consagrada en el artículo 88 de la Carta Política y fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, la cual determinó un trámite ágil y efectivo para la materia. En esta medida, atendiendo a la existencia de un mecanismo judicial apropiado y preferente, en principio la acción de tutela no es una acción procedente para estudiar este tipo de casos.

Sin embargo, es posible que la afectación de un interés colectivo implique la vulneración, o amenaza de un derecho fundamental; caso en el cual la acción de tutela podrá ser admitida solo si se comprueba que la acción popular no resulta adecuada para amparar el derecho fundamental o cuando, siendo idónea la acción popular, el actor acuda a la acción de tutela como mecanismo de protección transitorio. De lo contrario, la acción de amparo pierde toda legitimidad y es necesario iniciar el trámite establecido en la Ley 472 de 1998[16].

2.5.3. En el caso concreto el accionante solicita al juez que ordene la construcción de una obra pública, a saber, los puentes necesarios para cruzar el río Pescado y la quebrada Las Verdes.

En consecuencia, dada la naturaleza de la pretensión, en principio la acción de tutela no sería procedente y el actor debería iniciar el proceso correspondiente a la acción popular.

Sin embargo, en el fondo del asunto se está discutiendo la amenaza de los derechos a la vida, integridad personal y educación de los habitantes de la vereda Bocanas de las Verdes y se está enfatizando en la situación de los niños quienes deben atravesar las estructuras existentes para asistir a la institución educativa.

En consecuencia la Sala considera que, ante una posible amenaza o violación de los derechos de un grupo poblacional vulnerable que, de acuerdo a la jurisprudencia, detenta una especial protección constitucional, es procedente el estudio de fondo del presente caso para efectos de determinar si existe una afectación real a los derechos fundamentales y con el fin constitucional de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable para la comunidad.

Lo anterior basado en sentencias como las SU 1116 de 2001, T-219 de 2004, T-135 de 2008 y la T-661 de 2012, en las cuales la Corte ha reconocido que si bien la acción popular es el medio idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos colectivos; cuando de los hechos se deriva la posible vulneración de derechos fundamentales, como es el caso particular donde, además, se está debatiendo una posible afectación de sujetos de especial protección constitucional, es pertinente que el juez de tutela adelante un estudio de fondo sobre el caso y adopte una decisión tendiente a garantizar la protección de los derechos fundamentales afectados. Circunstancia que solo se presentará en la medida en que la acción popular no sea idónea para proteger los derechos fundamentales de los actores.

En el caso concreto evidencia la Sala que se cumple a cabalidad con este criterio, toda vez que, aunque, según el acervo probatorio, la Alcaldía de Belén de los Andaquíes está adelantando algunas gestiones para garantizar la construcción de las obras, actualmente los habitantes del Municipio están arriesgando su vida diariamente al cruzar por las estructuras existentes y habilitadas para el paso, mientras las obras de los puentes se concretan. En consecuencia, el juez constitucional está llamado a evaluar las actuaciones adelantadas por la Alcaldía para proteger los derechos colectivos de los habitantes, para efectos de determinar si son efectivas para garantizar los derechos fundamentales que se están poniendo en peligro diariamente y para determinar si hay lugar a la adopción de

medidas distintas a la construcción de las obras para efectos de garantizarlos. Aspectos que se escapan de la competencia del juez llamado a tramitar la acción popular.

3. Problema Jurídico.

De conformidad con la situación fáctica planteada anteriormente, corresponde a la Sala determinar si ¿vulnera la Secretaría de Educación Departamental de Caquetá, la Alcaldía Municipal de Belén y la Dirección de Tránsito y Transporte de la Gobernación de Caquetá, los derechos a la vida, integridad personal y educación de los habitantes de la vereda Bocanas de las Verdes, especialmente los derechos de los niños, al no proveer la infraestructura vial apropiada para atravesar, en condiciones seguras, los cuerpos de agua que rodean el territorio?

4. La acción de tutela como mecanismo para ordenar la construcción de una obra pública, cuando la falta de la obra amenaza la vida e integridad personal. Protección especial a los derechos de los niños.

En ocasiones anteriores la Corte ha estudiado la procedencia de la acción de tutela para ordenar la construcción de una obra pública. Al respecto, la Sentencia T-195 de 1995 fue enfática al afirmar que,

“Sobre la materia ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación, que la acción de tutela entendida como un procedimiento preferente y sumario, cuya protección en caso de prosperar implica el pronunciamiento de órdenes judiciales de inmediato cumplimiento, es improcedente en todos aquellos casos en que se busca obtener la ejecución de una determinada obra pública, como en el presente asunto, ya que estaría el juez a través de su decisión, entrometiéndose en materias de política administrativa y llevando a un co-gobierno de la rama judicial, contrario al principio de separación de funciones que consagra la Carta Política (art. 113)”.

En consecuencia, refirió el Alto Tribunal en esa oportunidad que para llevar a cabo obras específicas, es necesario que las mismas se encuentren previstas en el correspondiente presupuesto y que, incluso esta circunstancia no implica que sean exigibles de forma inmediata. Lo anterior, atendiendo a la función propia del Ejecutivo de apreciar y evaluar las prioridades de gastos e inversiones.

Sin embargo, en la misma providencia se estableció que en algunas oportunidades la falta de acción del Estado respecto a la construcción de ciertas estructuras podía derivar en la afectación de derechos fundamentales y, en consecuencia, estipuló que,

“Corresponde sí al Estado procurar el mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, pero con sujeción a ciertos parámetros y prioridades, y supeditado por las posibilidades presupuestales y de cobertura, disponibles (...)”

De esta forma, si bien en principio la acción de tutela no es procedente para inmiscuirse en funciones propias del Ejecutivo, especialmente cuando éstas implican ejecución de recursos y construcción de obras públicas, es claro que el juez de tutela no puede ignorar aquellos casos en los que la inacción del Estado derive en la afectación o puesta en peligro de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Esta postura ha sido desarrollada en jurisprudencia, posteriores, como las sentencias SU-1116 de 2001, T-219 de 2004 y la sentencia T- 081 de 2013 en la que la Corte concluyó lo siguiente,

“(...) 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.”

De lo anterior se puede concluir que la procedencia de la acción de tutela en estos casos es de carácter excepcional y que el análisis que realiza el juez para determinar la pertinencia de la acción de amparo necesariamente debe ir ligado a la eficacia y pertinencia de la acción popular. En esa medida, si se evidencia que existe una amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de una persona o grupo de personas, es posible estudiar el caso por vía de acción de tutela para adoptar soluciones urgentes que detengan dicha

vulneración.

En este caso, se evidencia la amenaza de vulneración de los derechos a la vida y seguridad personal de los menores y residentes del sector, lo cual hace procedente la acción de tutela con el fin constitucional de evitar un perjuicio irremediable. Las autoridades públicas tienen un deber de protección al derecho consagrado en el artículo 11 de la Constitución, obligación que implica realizar las acciones pertinentes para evitar la vulneración o puesta en peligro de los ciudadanos, protegiendo sus derechos a la vida, la integridad o la salud.

Este deber, adquiere mayor relevancia cuando se trata de la vida de los niños de acuerdo al artículo 44 de la Constitución Política que consagró la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás. Esta disposición encuentra fundamento en la especial protección que merecen los menores en razón a su edad, su condición de vulnerabilidad y la imposibilidad que tienen de solicitar la protección de sus derechos a través de mecanismos jurídicos. En esta medida, el Constituyente pretendió que se garantizara una actuación diligente por parte del Estado y, en general, de todas las personas, naturales y jurídicas, para salvaguardar los derechos fundamentales de los niños.

5. Emisión de órdenes complejas en sede de tutela.

Ahora bien, la Corte ha desarrollado ampliamente los parámetros que el juez constitucional debe seguir para emitir las órdenes a las que haya lugar cuando la pretensión versa sobre la construcción de obras públicas. Al respecto ha referido que existen dos tipos de órdenes que pueden ser emitidas por el juez de tutela: las órdenes simples, entendiendo por estas, aquellas órdenes que implican una decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo e cabeza exclusiva de la persona, autoridad o entidad accionada en la tutela; y las órdenes complejas las cuales, “conllevar 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”[17].

Las órdenes complejas normalmente implican el transcurso de un periodo significativo de tiempo antes de que se pueda concretar una solución definitiva, puesto que usualmente es necesario el concurso de acciones administrativas por parte de diferentes autoridades.

Atendiendo a esta circunstancia, cuando se trata de órdenes complejas el juez constitucional no le exige a la administración la adopción de una medida concreta, sino que fija unos parámetros para que las autoridades, personas o entidades a las que están dirigidos los mandatos, realicen un proceso de diseño, implementación, evaluación y control de las acciones a realizar.

6. Caso concreto.

Analizando de forma específica los hechos que dan lugar a la presente acción de tutela, encuentra la Sala que el accionante solicita el amparo constitucional para ordenar a la Alcaldía del municipio Belén de los Andaquíes que construya las estructuras apropiadas para que los habitantes de la vereda Bocanas de las Verdes puedan atravesar de forma segura la quebrada Las Verdes y el río Pescado.

Para fundamentar la interposición de la acción de tutela resalta el actor que la falta de estas estructuras amenaza la vida de los habitantes de la vereda y, especialmente, la vida e integridad de los niños que deben desplazarse por los puentes artesanales que existen actualmente, para asistir a la institución educativa Rural Pueblo Nuevo, Sede Bocana de las Verdes. Para ilustrar esta solicitud, el actor adjuntó el material fotográfico que evidencia el precario estado de las estructuras existentes.

La Alcaldía Municipal informó que actualmente se está ejecutando el convenio suscrito con la Junta de Acción Comunal para la construcción de un puente de herradura sobre la quebrada Las Verdes. Al respecto manifestó que dicha obra se está ejecutando con el fin de “garantizar el acceso de los niños a las escuelas rurales en condiciones de seguridad y sin poner en riesgo su integridad personal para que gocen del ejercicio pleno de su derecho a la educación”[18].

Sobre el puente requerido para cruzar el río Pescado, refirió el representante de la entidad, que actualmente no cuentan con la disponibilidad presupuestal para adelantar la obra y que optaron por realizar la construcción de la estructura requerida para atravesar la quebrada Las Verdes, toda vez que ésta era la que los niños de la vereda Bocanas de las Verdes, requerían para asistir a sus clases.

Además, la Alcaldía dijo que no existe un paso alternativo para que los niños que viven en la

Vereda Quisayá y que estudian en la Institución Educativa Rural Pueblo Nuevo, Sede Bocana de las Verdes, puedan cruzar el río Pescado y que, en consecuencia, actualmente están cruzando por una estructura habilitada temporalmente.

Reconoce la Entidad que esta situación perjudica directamente a los niños y a los pobladores de la zona que se ven obligados a arriesgar su integridad para cruzar el cuerpo de agua a través de la estructura existente. En consecuencia, manifiesta que si bien la Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes no ha tomado ningún tipo de acción pertinente, próximamente se implementarán las medidas necesarias para atender esta situación.

De acuerdo a esta información, es claro para la Sala que actualmente la Alcaldía está tomando medidas para dar solución a la situación presentada en la quebrada Las Verdes y que, en consecuencia, las órdenes deben ir encaminadas al cumplimiento de lo pactado para hacer efectiva la obra; ordenando a la Alcaldía que, de acuerdo a los términos planteados en la cláusula quinta del convenio solidario, culmine la construcción del puente en el plazo establecido por las partes que, en todo caso, no podrá superar los seis meses contados a partir de la notificación de esta sentencia. Al respecto, resalta la Sala que la cláusula enunciada estipula lo siguiente,

“CLAUSULA QUINTA: PLAZO. El plazo para la ejecución del presente CONVENIO será de UNO (01) meses, contados a partir de la Orden (Sic) de iniciación que impartirá el MUNICIPIO, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización del mismo.”[19]

Así mismo, se requerirá a la Alcaldía para que mientras concluye la obra, adopte las medidas que considere pertinentes para garantizar que el paso por la estructura existente en la quebrada Las Verdes se realice bajo condiciones de seguridad para los habitantes de la vereda, protección que deberá reforzarse en las horas de ingreso y egreso de los estudiantes de la Institución Educativa Rural Pueblo Nuevo, Sede Bocana de las Verdes. Para el particular ordenará la Sala que la Alcaldía disponga de un grupo de miembros de la Fuerza Pública que vigilen de forma permanente el paso por la estructura provisional; vigilancia que deberá reforzarse durante los horarios de ingreso y salida escolar. En todo caso, los individuos seleccionados por la Alcaldía para desempeñar esta labor, deberán

asegurar que el recorrido de un extremo al otro se realice en condiciones seguras para los habitantes de la vereda y, en general, para todos los transeúntes.

Respecto de la estructura requerida para atravesar el río Pescado, se evidenció que hasta el momento no se han tomado medidas y que, en consecuencia, existe una amenaza de los derechos a la vida e integridad de los habitantes de las veredas Bocanas de las Verdes y la vereda Quisayá y, en especial, de los derechos de los niños que habitan en la vereda Quisayá y que, a falta de otro paso, necesariamente deben cruzar la estructura para acceder a la Institución Educativa Rural Pueblo Nuevo, Sede Bocana de las Verdes. Por esta razón, se ordenará a la Entidad Territorial que diseñe un plan que asegure la construcción definitiva de un puente que atraviese el cuerpo de agua, obra que deberá realizarse de forma prioritaria en razón de los peligros a los que se están viendo enfrentados los menores. Al respecto, se recuerda a la Alcaldía el deber consagrado en el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012 según el cual corresponde al municipio,

“Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.[20]”

Y corresponde al Alcalde,

Presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social con inclusión del componente de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario y de obras públicas, que deberá estar coordinado con los planes departamentales y nacionales.

Deberes que, de acuerdo a la misma norma, pueden ser desarrollados a través de la suscripción de convenios solidarios con las juntas de acción comunal, siempre y cuando se trate de obras de mínima cuantía.

Sobre el particular se resalta que la Alcaldía refirió que la construcción de este puente estaba proyectada para este año y que debió ser postergada a falta de recursos; en consecuencia, es menester que la Entidad tome las medidas administrativas correspondientes para darle prelación a la realización de esta obra y para solucionar de

forma definitiva la situación de los niños que se ven obligados a atravesar la precaria estructura que existe en la actualidad.

Esta orden tendrá la naturaleza de una orden compleja[21], toda vez que reconoce la Sala que la construcción de la obra está supeditada a un trámite administrativo y a una disponibilidad presupuestal. Sin embargo, para asegurar que su ejecución se desarrolle en un plazo razonable, ordenará esta Sala que, en todo caso, el proceso no puede superar el término de un año, circunstancia para la cual se trasladará el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia al juez de primera instancia, el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Belén de los Andaqués; lo anterior en virtud de lo estipulado en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Ahora bien, respecto de la responsabilidad imputable a la Gobernación del Caquetá, recuerda esta Corporación que, si bien cada entidad territorial tiene unas competencias asignadas, en virtud del artículo 298 de la Constitución Política, “los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”. [22] Así mismo, el Decreto 1222 de 1986, establece que los departamentos deben prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los Municipios, deber que está consagrado en la Ley 1551 de 2015 a modo de principio de subsidiariedad, según el cual, La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestra su imposibilidad de ejercerlas debidamente”. [23]

En consecuencia, si bien la Dirección de Tránsito y Transporte de la Gobernación del Caquetá refiere que no tiene competencia para la realización de las obras que aquí se evalúan, es claro que de acuerdo a estos mandatos, constitucionales y legales, el Departamento está llamado a colaborar con los requerimientos del Municipio. Por esta razón, la Gobernación y, particularmente la Dirección de Tránsito y Transporte, deben atender a este principio de subsidiariedad y concertar con el Municipio de Belén de los Andaqués el mecanismo para garantizar la existencia de las condiciones requeridas para desarrollar la obra.

Al igual que en el caso del puente requerido para atravesar la quebrada Las Verdes, requerirá esta Sala a la Alcaldía de Belén de los Andaquíes que, mientras se realiza la obra, disponga de un grupo de miembros de la Fuerza Pública que vigilen de forma permanente el paso por la estructura provisional; vigilancia que deberá reforzarse durante los horarios de ingreso y salida escolar. En todo caso, los individuos seleccionados por la Alcaldía para desempeñar esta labor, deberán asegurar que el recorrido de un extremo al otro se realice en condiciones seguras para los habitantes de la vereda Bocanas de las Verdes, la vereda Quisayá y, en general, para todos los transeúntes.

III. CONCLUSIÓN.

1. Síntesis del caso. El accionante quien obra como presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Bocanas de las Verdes, presenta acción de tutela para solicitar la protección de los derechos fundamentales de los habitantes y, en especial, de los niños, quienes deben atravesar, arriesgando su vida e integridad personal, las estructuras artesanales que cruzan el río Pescado y la quebrada Las Verdes.

En el trámite de revisión de la acción de tutela, la Sala tuvo conocimiento de que actualmente la Alcaldía de Belén de los Andaquíes se encuentra construyendo un puente de herradura para asegurar el paso seguro de los habitantes de la vereda Bocanas de las Verdes y, en especial, para asegurar que los niños que deben atravesar el cuerpo de agua para acudir a la institución educativa de la vereda, no pongan su vida en peligro. Sobre la estructura necesaria para cruzar el río Pescado, la entidad refirió que actualmente no cuenta con la disponibilidad presupuestal necesaria y que no se han adoptado medidas para darle solución, temporal o permanente, a la situación de los niños de la vereda Quisayá, quienes deben atravesar la estructura artesanal existente para asistir al colegio.

De acuerdo a lo anterior, y en aras de evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable, la Sala decidió ordenar a la Alcaldía de Belén de los Andaquíes que concluya de forma pronta y eficaz la construcción del puente que atraviesa la quebrada las Verdes, obra que en todo caso deberá estar lista en 6 meses contados a partir de la notificación de esta sentencia. De la misma forma, se ordenó a la misma entidad que realice de forma prioritaria un plan específico que asegure la construcción definitiva y permanente de un puente que atraviese el río Pescado para, de esta forma, proteger a los habitantes y, en especial a los menores,

que deben atravesarlo. Finalmente se requirió a la Alcaldía para que, mientras da cumplimiento a estos mandatos, disponga de algunos miembros de la fuerza pública que garanticen seguridad a los habitantes que deban atravesar las estructuras existentes.

2. Decisión. Se concede la acción de tutela con el fin de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable en los derechos a la vida e integridad personal de los habitantes de la vereda Bocanas de las Verdes, ordenando a la entidad accionada que culmine con celeridad la obra adelantada sobre la quebrada las Verdes y que se diseñe un plan específico que asegure a la comunidad la construcción definitiva y permanente de un puente que atraviese el río Pescado.

3. Razón de la decisión. Se amenazan los derechos a la vida e integridad cuando, una entidad territorial no realiza las obras pertinentes para asegurar el tránsito seguro de sus habitantes y, en especial, de los niños, por los cuerpos de agua que rodean el territorio, más cuando dicho trayecto es necesario para desarrollar actividades cotidianas, que además llevan envueltas la protección de otros derechos fundamentales, como la educación.

IV. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Belén de los Andaquíes el 18 de septiembre de 2014 que negó el amparo. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de los habitantes de la vereda Bocanas de las Verdes y de los niños que asisten a la Institución Educativa Rural Pueblo Nuevo.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes que, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, haga efectivo el Convenio No. 111-26-01-006, culminando la construcción del puente que atraviesa la quebrada Las Verdes.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes que en el término

de 1 año a partir de la notificación de esta sentencia, realice los estudios previos, el diseño, la disposición de recursos en el presupuesto y la construcción del puente necesario para atravesar el río Pescado.

CUARTO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Belén de los Andaquíes que en el plazo de ocho (8) días realice un plan con la Policía Municipal y las entidades y autoridades que considere pertinente, para garantizar que, mientras concluye la construcción de los puentes sobre la quebrada Las Verdes y sobre el río Pescado, se garantice la seguridad, vida e integridad de los habitantes de las veredas Bocana de las Verdes y Quisayá y, en especial, de los niños de ambas veredas que deben cruzar las estructuras existentes para asistir a la Institución Educativa Rural Pueblo Nuevo, Sede Bocana de las Verdes. Dicho plan, en todo caso, deberá contemplar la asignación de al menos dos miembros de la Fuerza Pública que vigilen de forma permanente los dos extremos de ambas estructuras.

QUINTO.- ORDENAR a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Gobernación del Caquetá que, de acuerdo al principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 298 de la Constitución, apoye en lo que se requiera al Municipio de Belén de los Andaquíes, para la terminación definitiva de los puentes objeto de las órdenes anteriores.

SEXTO.- REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que, en ejercicio de sus funciones, acompañen el cumplimiento de las órdenes proferidas en la presente sentencia.

OCTAVO.- Desvincular a Secretaría de Educación Departamental del Caquetá de la presente acción de tutela.

NOVENO.-Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Acción de tutela presentada el cuatro (4) de septiembre de 2014. (Folios 1-3, cuaderno 2).

[2] Folios 13 y 14, cuaderno 2.

[3] Folios 26-30, cuaderno 2.

[4] Folios 31-36., cuaderno 2.

[5] Folios 5-59, cuaderno 2.

[6] Folios 19-20, cuaderno 1.

[7] Folios 29-36, cuaderno 1.

[8] Folio 37, cuaderno 1.

[9] Folio 46, cuaderno 1.

[10] En Auto del veintisiete (27) de enero de dos mil quince (2015) la Sala de Selección Número Uno de la Corte Constitucional, dispuso la revisión de la providencia en cuestión y procedió a su reparto.

[11] Sentencias T-306/11 y T-541A-14, entre otras.

[12] De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “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 2o. de esta ley”. CP, art 86º; D 2591/91, art 1º.

[13] El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

[14] El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

[15] Folio 41, cuaderno 2.

[16] Sentencias T-081 de 2013, T-661 de 2012.

[17] T-086 de 2003.

[18] Folio 29, cuaderno 1.

[20] Numeral 3 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

[21] Ver sentencia T-081 de 2013.

[22] Artículo 298, Constitución Política.

[23] Artículo 4, Ley 1551 de 2012