

Sentencia T-618/19

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS CUANDO EXISTE VULNERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Requisitos de procedencia excepcional

(i) Debe existir una conexidad entre la afectación a los derechos colectivos y a los derechos fundamentales; (ii) el accionante debe ser la persona cuyos derechos fundamentales se encuentran afectados; (iii) la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales debe estar demostrada; (iv) la orden de amparo debe tutelar los derechos fundamentales invocados y no el derecho colectivo involucrado, aunque este puede verse protegido como consecuencia de la orden de tutela; y (v) debe estar claro que la acción popular debe ser ineficaz en el caso en concreto para amparar de manera idónea los derechos fundamentales invocados

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS-Improcedencia por cuanto no se demostró la afectación de derechos fundamentales y los accionantes cuentan con la acción popular para la protección de derechos colectivos

Referencia: expediente T-7.341.019

Acción de tutela instaurada por Carlos Octavio Gámez Castañeda contra el Municipio de Santa María, Boyacá y otros

Magistrada Ponente:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado Promiscuo municipal de Santa María, Boyacá, el 11 de febrero de 2019 y el Juzgado Civil del Circuito con Conocimientos Laborales de Garagoa, Boyacá, el 22 de marzo de 2019.

I. ANTECEDENTES

El 24 de enero de 2019, el señor Carlos Octavio Gámez Castañeda, actuando como presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda de Charco Largo, ubicada en el Municipio de Santa María, Boyacá, promovió acción de tutela buscando la protección de los derechos de los habitantes de dicha vereda a la vida, a la asistencia de las personas de la tercera edad y a la explotación productiva y desarrollo económico de los campesinos, los cuales habrían sido vulnerados por los Municipios de Santa María y Ubalá, así como por los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, al no adelantar las acciones necesarias para construir un puente sobre el río Guavio que garantice la seguridad de los integrantes de la comunidad, quienes deben atravesar este tramo a diario para desarrollar sus actividades. A continuación, la Sala resumirá los hechos expuestos por el accionante:

A. Hechos

1. El señor Carlos Octavio Gámez narró que reside con su familia en la vereda Charco Largo ubicada en el Municipio de Santa María, Boyacá, la cual se comunica con el Municipio de Ubalá, Cundinamarca, mediante un puente colgante que atraviesa el río Guavio y se encuentra en muy mal estado[1]. Aseguró que por ese puente transitan diariamente menores de edad que se encuentran matriculados en centros educativos de las inspecciones de Mambita y San Pedro de Jagua -que hacen parte del Municipio de Ubalá-. También es frecuentado por adultos mayores para efectos de obtener atención en salud y, en general, por toda la comunidad que utiliza ese corredor para comprar víveres y verduras, así como vender los productos que producen, como leche, cuajada, ganado, plátano y porcinos. Señaló que debido al deterioro de la estructura, cada vez que los habitantes de la vereda cruzan el puente ponen en riesgo su vida. Afirmó también que la vía de acceso más cercana se encuentra por la vereda de Ceiba Grande, ubicada a 10 kilómetros por trocha, razón por la cual, no es un camino viable en caso de emergencia. En vista de lo anterior, el 29 de enero de 2018 la Alcaldía de Santa María emitió un acta[2] prohibiendo el tránsito

peatonal y de semovientes por el puente, después de realizar una visita y un diagnóstico sobre la situación.

2. El 31 de octubre de 2018, la Comunidad de Charco Largo le pidió al alcalde del Municipio de Ubalá que tomara acciones en relación con el mal estado del puente colgante. El alcalde respondió el 23 de noviembre del mismo año[3] advirtiendo que los recursos con que cuenta el Municipio deben dirigirse a satisfacer las necesidades de sus habitantes y que, hasta el momento, no existía solicitud alguna por parte de las inspecciones que conforman el Municipio tendiente a la realización de esta obra. Concluyó que la necesidad de construir un puente colgante es exclusiva de la población del Municipio de Santa María, que se encuentra por fuera de su jurisdicción.

3. La comunidad también realizó una petición al alcalde municipal de Santa María[4] buscando (i) que se realizara una visita técnica al puente colgante que comunica a la vereda Charco Largo con el Municipio de Ubalá, (ii) que se elaborara un informe sobre su estado, (iii) que el mismo fuera socializado con la comunidad y (iv) que “se determine un proceso contractual este año para hacer las adecuaciones o la construcción de un nuevo puente (de ser necesario), en el lugar precisado”[5]. En respuesta al derecho de petición, el 4 de diciembre de 2018, el alcalde de Santa María informó que ha realizado visitas periódicas en el sector del puente colgante sobre el río Guavio. Sostuvo que adelantó un proyecto de inversión denominado “Construcción del puente colgante para camperos y peatones sobre el río Guavio. Inspección Puerto Soya – Municipio de Ubalá – y Vereda Charco Largo – Municipio de Santa María, Boyacá, Centro Oriente” en el marco del cual solicitó un permiso de ocupación del cauce del río Guavio ante la Corporación Autónoma Regional de Chivor (en adelante Corpochivor), autoridad que informó que el mismo debía tramitarse en conjunto con la Corporación Autónoma Regional del Guavio (en adelante Corpoguavio), puesto que el puente se encuentra ubicado entre las dos jurisdicciones. Por ello, Corpochivor elevó ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA) una solicitud para que resolviera el conflicto de competencias entre las dos corporaciones autónomas regionales, el cual no había sido solucionado al momento de interposición de esta acción de tutela.

4. El Alcalde de Santa María concluyó que el proceso de construcción de un nuevo puente se debe realizar con aportes de los Municipios de Santa María y Ubalá en tanto se trata de

una obra que beneficiaría a la población de los dos lugares. Sin embargo, manifestó que el Municipio de Ubalá ha ignorado las peticiones encaminadas a la construcción de la estructura[6], por lo que el Municipio de Santa María se encuentra limitado para ejecutar cualquier acción.[7] A la respuesta señalada adjuntó un informe de gestión del riesgo[8] del puente colgante peatonal, elaborado por el Municipio de Santa María, en el cual se presentaron las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- “Se observa la falla de la estructura y superestructura del puente, detectando el desprendimiento de guayas, asimismo se observa que no se han realizado mantenimientos ni medidas correctivas al puente [por] lo cual el deterioro ha ido aumentando.
- El puente se encuentra en riesgo de colapso, generando un riesgo para la comunidad que diariamente tienen [sic] que transitar, debido a que es el único acceso entre las veredas del Municipio de Santa María Boyacá y el Municipio de Ubalá Cundinamarca.
- No se recomienda realizar intervenciones sobre la estructura ya existente, teniendo en cuenta que esta ya cumplió su vida útil y por lo tanto realizar una intervención requiere de su respectivo análisis Patológico y Estructural, para evaluar el comportamiento de la infraestructura.”

5. En estos términos, el accionante solicitó que se proteja el derecho fundamental a la vida, y los derechos a la asistencia de las personas de la tercera edad, y a la explotación productiva y desarrollo económico de los campesinos, de los habitantes de la vereda Charco Largo, y que en consecuencia se ordene a los Municipios accionados la construcción de un nuevo puente colgante que conecte a dicha población con la vereda de Soya del Municipio de Ubalá, garantizando la seguridad de todos los transeúntes y el ingreso de vehículos para que “las personas de grupos especiales como infantes y adultos mayores puedan asistir a sus compromisos médicos, educativos y sociales, además del acceso a la comercialización de productos.”[9]

B. Trámite de primera instancia y respuesta de las accionadas

6. El 24 de enero de 2019 el Juzgado Promiscuo municipal de Santa María, Boyacá, asumió el conocimiento de la acción de tutela, notificó a los municipios involucrados de Boyacá y Cundinamarca y vinculó al extremo pasivo de la acción a las oficinas de gestión del riesgo

de los Municipios de Santa María y Ubalá, así como a las direcciones de tránsito y transporte de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. De igual manera, decretó como medida provisional, la práctica de inspección judicial al lugar objeto de tutela para, si fuese del caso, dictar medidas de conservación o seguridad encaminadas a proteger los derechos y evitar la producción de daños.

- Alcaldía municipal de Santa María, Boyacá[10]

7. El Alcalde del Municipio de Santa María solicitó no atender las pretensiones del accionante, en tanto no ha existido ninguna vulneración de derechos fundamentales en cabeza del actor o de la comunidad. Argumentó que no puede adelantar la obra a la que se refiere la acción de tutela, pues para ello es necesario contar con la colaboración administrativa y presupuestal del Municipio de Ubalá, el cual ha ignorado las solicitudes que le ha presentado. Señaló también que el amparo es improcedente porque la controversia planteada por el actor puede ser solucionada mediante otros mecanismos judiciales de defensa. Añadió que la construcción del puente colgante está condicionada a órdenes, permisos, directrices y erogaciones presupuestales que se encuentran fuera de su alcance, y por lo tanto harían imposible el cumplimiento de un fallo a favor del actor, en tanto se necesita de “acciones conjuntas tanto de los Municipios de Santa María (Boyacá) y Ubalá (Cundinamarca), las Gobernaciones de Boyacá como de Cundinamarca, y de las Corporaciones Ambientales de CORPOCHIVOR y CORPOGUAVIO, entidades estas sobre las cuales el Municipio de Santa María no tiene injerencia alguna u orden de mando.”[11]

- Instituto de Tránsito de Boyacá[12]

8. La oficina jurídica del Instituto de Tránsito de Boyacá solicitó ser desvinculada del trámite de tutela por considerar que no le asiste legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no se encuentra dentro de sus funciones u obligaciones el mantenimiento o construcción de puentes peatonales para las comunidades. Sostuvo que el sitio de ubicación del puente es una vía terciaria o rural, y por lo tanto solo el Municipio de Santa María tiene competencia para realizar intervenciones en la misma.

- Alcaldía municipal de Ubalá, Cundinamarca[13]

9. El alcalde de Ubalá respondió a la acción de tutela, solicitando que se nieguen las

pretensiones del accionante en relación con la gestión del Municipio que representa. Indicó que el Municipio de Ubalá es uno de los más grandes de Cundinamarca, cuenta con 5 inspecciones y 53 veredas en las que habitan cerca de 11.000 personas, cuyas necesidades son atendidas con recursos limitados. Por ello, pese a entender las necesidades de la comunidad vecina, manifestó que solamente está obligado a atender las demandas de su jurisdicción, pues de llevar a cabo obras por fuera de su competencia estaría desconociendo las fronteras territoriales y los límites administrativos entre los Municipios establecidos en la Ley. Añadió que su comunidad no ha elevado peticiones que den cuenta de la necesidad del puente colgante para ellos, y que, en todo caso, el actor no aportó prueba de la vulneración de derechos en cabeza del Municipio de Ubalá, de manera que el debate que plantea debe ser resuelto por el Municipio de Santa María.

- Departamento de Boyacá[14]

10. La apoderada judicial del departamento de Boyacá respondió la acción de tutela y solicitó declarar la exclusión de la entidad territorial de la misma. Manifestó que lo pretendido por el accionante excede sus competencias pues es el alcalde del Municipio de Santa María el encargado de la implementación de los procesos de gestión del riesgo de desastres -conocimiento, reducción y manejo-, a través de los cuales se pueden incorporar estrategias que permitan solucionar la problemática expuesta por el actor.

- Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca[15]

11. El jefe de la Oficina jurídica del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca señaló que el departamento de Cundinamarca no se encuentra legitimado en la causa por pasiva, dado que el mantenimiento del puente artesanal que comunica a la vereda de Charco Largo del Municipio de Santa María de Boyacá con la vereda Soya del Municipio de Ubalá de Cundinamarca, se encuentra a cargo de las autoridades locales municipales de Santa María, y no existe ningún deber en cabeza de la autoridad territorial a la que representa. Añadió que de los hechos narrados por el accionante no es posible establecer que exista una vulneración de su derecho a la vida; por el contrario, es claro que lo que busca es la protección de unos derechos colectivos, que debe ser reclamada por vía de acción popular.

- Oficina Jurídica de Transporte y Movilidad de Cundinamarca[16]

12. La Jefe de la Oficina Jurídica de transporte y movilidad de Cundinamarca solicitó desvincular a la Entidad, toda vez que la ejecución de las obras es una tarea que se encuentra a cargo de las autoridades municipales de Santa María. Sostuvo que según el Decreto 1079 de 2015, las competencias en materia de transporte están asignadas a los alcaldes municipales y/o distritales de cada ente territorial, a los cuales les corresponde establecer radios de acción, recorridos, restricciones, sentido de las vías, frecuencias y horarios de transporte, entre otras. Además, la Ley 769 de 2002 reconoce a los alcaldes municipales como autoridades de tránsito y les otorga facultades de regulación que buscan garantizar la seguridad de las personas en las vías públicas y privadas, de ahí que, la Oficina señalada carezca de competencia para atender las pretensiones de la acción de tutela.

– La inspección judicial realizada por el Juzgado Promiscuo municipal de Santa María, Boyacá

13. El 30 de enero de 2019 el Juez Promiscuo municipal de Santa María, Boyacá, realizó la inspección judicial al lugar de los hechos, ordenada en el Auto del 24 de enero de 2019[17], durante la cual recibió los testimonios de tres personas.

14. En primer lugar, entrevistó al señor Juan Ángel Suarez Salgado, que afirmó ser agricultor y vivir en la vereda Charco Largo de Santa María. Narró que por el puente solía cruzar el ganado para comercio, y que la estructura lleva unos dos años en pésimo estado. Según su relato, el siguiente puente más cercano queda a unas 3 horas de camino. Afirmó que en época de verano las reses cruzan por el río pero que ello no es posible en invierno, razón por la cual la comunidad ha hecho arreglos por su cuenta, como superponer tablas de madera en la estructura para cruzar. A la pregunta sobre si conocía de algún accidente al cruzar el puente respondió de manera negativa.[18] que respondiendo a una pregunta hecha por el Juez, señaló que no ha tenido noticias de accidentes ocasionados al cruzar el río.

15. En segundo lugar, escuchó al señor Tito Antonio Vargas, agricultor y comerciante que vive desde hace 34 años en la vereda de Soya, Ubalá. Relató que al puente objeto de la acción de tutela nunca se le ha hecho mantenimiento y, por ello, las redes que lo sostienen están en pésimas condiciones, prácticamente “podridas”. Dijo también que el puente lo

usan todos los agricultores y ganaderos para llevar productos como yuca, plátanos y lácteos a los pueblos aledaños; él, particularmente, suele cruzar al Municipio de Santa María para comprar ganado. Manifestó que ha hecho peticiones encaminadas a que se haga mantenimiento del puente a los alcaldes de Ubalá y de Santa María sin recibir respuesta. Añadió que por el puente transitan niños y adultos mayores, aclarando que los menores de edad que estudian en el Municipio que reside tienen cubierto el servicio de transporte automotor.

16. En tercer lugar, recibió la declaración del señor Hugo Ernesto Segura, Vicepresidente de la Junta de Acción Comunal de Charco Largo, que manifestó vivir en la vereda Charco Largo desde hace aproximadamente 5 años y ser agricultor y ganadero. Contó que la anterior Alcaldía había dado recursos, como listones de madera, para arreglar temporalmente el puente, pero la nueva administración suspendió la mencionada ayuda. Afirmó que el puente es absolutamente necesario para el comercio porque es más fácil sacar los productos por esa vía que desde el Municipio de Santa María, insistió en que el comercio de la zona está en Cundinamarca. Agregó que actualmente el ganado lo cruzan los fines de semana en que “se cierran las turbinas del río” y cuando ello no es posible van hasta Garagoa, lugar que se encuentra a 5 horas de camino. Señaló que unos 3 o 4 niños suelen cruzar el puente para ir a estudiar al Municipio de Ubalá.

C. Los fallos objeto de revisión

- Sentencia de primera instancia

17. El 11 de febrero de 2019, el Juzgado Promiscuo municipal de Santa María, Boyacá, resolvió tutelar los derechos a la vida e integridad personal en favor del accionante y de los miembros de la comunidad de Charco Largo. En consecuencia, ordenó a los Municipios de Santa María y Ubalá realizar, en el término de un año, los estudios previos, el diseño, la disposición de recursos en el presupuesto y la construcción del puente para atravesar el río Guavio, y determinó que a cada una de las alcaldías le corresponde el 50% de la labor ordenada. De igual manera, ordenó a las direcciones de Tránsito y Transporte de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, en virtud del principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 298 de la Carta Política, apoyar a los Municipios en la realización de las obras mencionadas.

18. En sus consideraciones resaltó que si bien, en principio, es la acción popular el mecanismo idóneo para reclamar las pretensiones propuestas por el actor, en este caso la acción de tutela es procedente puesto que lo que se discute es la amenaza de los derechos a la vida e integridad personal de los habitantes de las veredas Charco Largo de Santa María, Boyacá, y Soya de Ubalá, Cundinamarca, así como la posibilidad de comercializar los productos agropecuarios que producen, y el tránsito normal de la comunidad que incluye un porcentaje alto de adultos mayores y niños. Respecto al fondo del asunto, el despacho advirtió que luego de realizar una visita al puente objeto de la acción de tutela, pudo comprobar que el mismo “se encuentra intransitable y en pésimo estado”[19], situación que sin duda pone en riesgo los derechos a la vida e integridad personal de quienes frecuentan ese paso peatonal. Concluyó que los Municipios accionados no han tomado medidas serias y eficaces para dar una solución a la problemática bajo estudio, por lo que decidió conceder la acción de tutela.

- Impugnación

19. El apoderado judicial del Municipio de Santa María impugnó oportunamente el fallo de primera instancia[20]. Argumentó, en primer lugar, que tal como lo reconoció el Juez, la Alcaldía de Santa María ha tomado acciones para atender las solicitudes la comunidad, sin embargo no ha encontrado eco en el Municipio de Ubalá, razón por la cual no ha podido ejecutar acción alguna y, por lo tanto, no es posible asegurar que la Alcaldía vulneró los derechos fundamentales del accionante y la comunidad a la que representa. En segundo lugar, puso de presente que la orden puede desbordar la capacidad económica del Municipio y que no se realizó un concepto técnico que sustente la división de las cargas entre los dos entes territoriales accionados.

20. Por su parte, el representante legal del Municipio de Ubalá impugnó la decisión,[21] reiterando los argumentos expuestos al responder a la acción de tutela, advirtiendo que las fronteras territoriales y los límites administrativos impuestos al Municipio le impiden invertir sus recursos en favor de una población y un lugar que no hacen parte de su jurisdicción. Añadió que el fallo de primera instancia restringe la autonomía administrativa y financiera de los entes territoriales y pone en riesgo la realización de obras con vital importancia para los habitantes de su Municipio como vías, optimización de acueductos, y mejoramiento de escuelas. No obstante, mediante Auto del 11 de marzo de 2019, el Juzgado Promiscuo

municipal de Santa María, Boyacá, determinó que la impugnación presentada por el Municipio de Ubalá era extemporánea[22].

- Sentencia de segunda instancia

21. El 22 de marzo de 2019, el Juzgado Civil del Circuito con Conocimientos Laborales de Garagoa resolvió revocar el fallo de primera instancia y, en su lugar, declaró improcedente el amparo de los derechos fundamentales del accionante. Señaló que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad toda vez que resulta evidente la existencia de otro mecanismo, como lo es la acción popular, el cual consideró idóneo para proteger los derechos de la comunidad. Argumentó que “el deterioro del puente sobre el Río Guavio no se puede desconocer, sin embargo, es evidente que el propio representante de la comunidad reconoce que no es la única vía de tránsito entre las dos veredas, pues en uno de los hechos narra que existe una vía de acceso por la vereda de Ceiba Grande la cual es distante unos diez kilómetros desde la vereda puente Charco Largo, pero que no es fácil acceder a ella por parte de los adultos mayores y menores en edad escolar en razón a la distancia y por el costo que representa dicha vía”[23]. Añadió que hacer uso del camino señalado, es decir el cercano a la vereda Ceiba Grande, aminora el riesgo que asumen quienes, en contra de la determinación de la autoridad municipal, persisten en hacer uso del puente colgante.

D. Actuaciones durante la revisión de las sentencias de instancia

22. Mediante Auto del 23 de julio de 2019 la Magistrada ponente vinculó al trámite a Corpochivor y Corpoguavio, por considerar que ostentan un interés legítimo en el asunto sometido a revisión, en tanto podrían verse afectadas con ocasión de las decisiones que eventualmente se profieran al resolver la controversia. En esa misma providencia, la Magistrada le solicitó al accionante que brindara información encaminada a (i) determinar si la oferta estudiantil para los menores de edad que suministra el Municipio de Santa María es suficiente para la cantidad de niñas y niños que habitan en la vereda Charco Largo, y las razones por las que deben cruzar el puente colgante sobre el río Guavio para acudir a estudiar[24]; (ii) establecer cuál es la oferta institucional en salud para los habitantes de la vereda, la red de urgencias a la que pueden acudir[25]; y (iii) conocer las razones que obligan a las poblaciones tanto del Municipio de Santa María como del de Ubalá a cruzar el

punto objeto de la acción de tutela. Para ello se le pidió ampliar la información sobre las labores comerciales que se realizan en la zona, aclarar de qué dependen las mismas, y los productos que se comercian de cada lado del río Guavio.

23. En sentido similar, la Magistrada pidió a los alcaldes de los Municipios de Santa María, Boyacá[26] y de Ubalá, Cundinamarca[27], que presentaran un informe en el que señalaran cuál es la oferta institucional educativa para los menores de edad de cada Municipio, los cupos de las mismas, y cuántas niñas y niños asisten a instituciones ubicadas en la jurisdicción vecina, haciendo especial énfasis en los que habitan en la vereda Charco Largo. También se les preguntó sobre la oferta institucional en salud para sus habitantes y el estado de las vías de acceso con las que cuentan.

24. De otra parte, requirió a la Secretaría de Planeación e Infraestructura del Municipio de Santa María, Boyacá, para que informara cuáles son las vías de acceso a la vereda Charco Largo, el estado de éstas, la frecuencia de tránsito, y la proximidad de éstas al Municipio de Ubalá, Cundinamarca. Por último, le pidió información a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre el conflicto de competencia planteado entre Corpochivor y Corpoguavio, en relación con el proyecto denominado “Construcción del puente colgante para camperos y peatones sobre el Río Guavio, Inspección Puerto Soya- Municipio de Ubalá y Vereda Charco Largo- Municipio de Santa María, Boyacá, Centro Oriente”.

25. La Sala hará referencia a los documentos allegados más adelante, al realizar el estudio sobre la procedencia de la acción.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

26. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991[28] y en cumplimiento del Auto del 31 de mayo de 2019, expedido por la Sala de Selección Número Cinco de esta Corporación.

B. La acción de tutela es improcedente

27. Antes de formular el problema jurídico, la Sala debe analizar la procedencia de la acción de tutela interpuesta por Carlos Octavio Gámez Castañeda contra los Municipios de Santa María y Ubalá, y los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. De manera preliminar, advierte que en esta oportunidad no se cumple el requisito de subsidiariedad, pues no es la acción de tutela la vía judicial adecuada para estudiar las pretensiones del accionante.

28. Legitimación por activa: Carlos Octavio Gámez Castañeda, quien actúa como el presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Charco Largo[29], puede presentar la acción de tutela. Esta Corte ha aceptado acciones de tutela interpuestas por quienes representan a las juntas de acción comunal, teniendo en cuenta que se trata de una organización comunitaria[30] que busca una utilidad común, según lo dispone la Ley 743 de 2002 “Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”, que señala los propósitos de estos organismos:

“Artículo 19: Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

[...] 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; [...]"

29. Siguiendo lo dispuesto por el artículo citado, la jurisprudencia ha reconocido que el objetivo de las juntas de acción comunal es "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." [31] De ahí que esta Corte entienda que este tipo de organismos tiene facultades para proteger a la comunidad que representa, para lo cual puede hacer uso de las acciones constitucionales a que haya lugar.

30. También debe observarse que el presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Charco Largo pretende garantizar tanto sus derechos fundamentales como los de la comunidad a la que representa, dentro de la cual destaca la presencia de menores de edad y adultos mayores que estarían poniendo en riesgo sus derechos a la vida, a la salud y a la educación, al cruzar el puente colgante sobre el río Guavio. Al respecto cabe recordar que cualquier persona está legitimada para presentar una acción de tutela para garantizar los derechos de los niños [32]. Por lo tanto, el señor Carlos Octavio Gámez Castañeda puede interponer acción de tutela buscando la protección de los derechos de la comunidad de la vereda Charco Largo, y en particular, de las niñas, niños y adultos mayores que habitan en ella [33].

31. Legitimación por pasiva: la tutela puede dirigirse contra los Municipios de Santa María y Ubalá [34] porque son las autoridades a las que se les reprocha una omisión en sus deberes legales frente a la comunidad accionante. Aunque la Alcaldía de Ubalá argumentó que la obra sobre la que recae la controversia de la acción de tutela beneficiaría exclusivamente a la comunidad de la vereda de Santa María, lo cierto es que, al tratarse de un puente que comunica a ambos lugares en tanto conecta los límites fronterizos entre los mismos, dicha Entidad territorial, eventualmente, puede ser también responsable de la vulneración de derechos alegada por el actor.

32. En lo que tiene que ver con las gobernaciones de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca, así como sus oficinas de tránsito, la Sala también las encuentra legitimadas por pasiva porque aunque las obras de infraestructura están a cargo de cada Municipio, y en específico el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece que en materia de transporte corresponde a los municipios la competencia de “construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, verdales y aquellas que sean propiedad del municipio [...]”[35] según los principios de subsidiariedad[36] y concurrencia[37] los departamentos tienen el deber de brindar apoyo a las autoridades municipales cuando estas no tengan la capacidad suficiente para cumplir con sus responsabilidades[38]. Conviene recordar que, según lo ha sostenido la Corte, el principio de subsidiariedad no puede interpretarse “de manera simplista. Bien sabido es, que así como existen municipios relativamente autosuficientes existen otros sumidos en la absoluta pobreza y precariedad. En vista de que no existe una forma única y mejor de distribuir y organizar las distintas competencias y dada la presencia de profundos desequilibrios y enormes brechas presentes en las distintas Entidades Territoriales, la distribución y organización de competencias significa un proceso continuo en el que con frecuencia es preciso estar dispuesto a ajustarse a los sobresaltos, en el cual es necesario andar y a veces también desandar las rutas propuestas y en el que se requiere aplicar, sin lugar a dudas, un cierto nivel de coordinación, cooperación, solidaridad y concurrencia.”[39] Este principio aplica cuando no hay una asignación expresa de competencias al municipio, o cuando la entidad territorial necesita apoyo porque le es imposible o demasiado difícil satisfacer de manera eficaz las necesidades de su población.

33. Inmediatez: la acción de tutela fue promovida en un plazo razonable[40]. El deterioro de la estructura del puente colgante que fue denunciado por el accionante es un proceso que ha ido empeorando con el paso del tiempo[41], frente al cual la comunidad de la vereda Charco Largo ha permanecido activa. Así lo demuestran las múltiples peticiones que han hecho frente a las autoridades municipales accionadas, en relación con la necesidad de intervenir el puente colgante que comunica al Municipio de Santa María con el de Ubalá[42]. La última respuesta fue obtenida el 4 de diciembre de 2018 por parte del alcalde del Municipio de Santa María, y el 24 de enero de 2019 se interpuso la acción de tutela, es decir que transcurrieron menos de dos meses entre el hecho vulnerador y el ejercicio de la acción de amparo, término que la Sala encuentra oportuno para acudir al amparo constitucional.

34. Subsidiariedad: la acción de tutela no es, en principio, el mecanismo idóneo para la protección de los derechos invocados por el accionante[43]. En el caso bajo estudio, la mayoría de entidades accionadas y vinculadas al trámite de tutela plantearon un debate respecto al tipo de acción procedente para la protección de los derechos del accionante y la comunidad a la que representa. En específico, señalaron que la construcción del puente para la comunidad de los Municipios de Santa María y Ubalá es un asunto que debería tramitarse a través de una acción popular, argumento que fue acogido por el Juez de segunda instancia. Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar cuál es la acción apropiada frente a la pretensión del señor Gámez Castañeda.

35. Esta Corte ha sostenido en reiteradas ocasiones que la protección de los derechos colectivos, cuando quiera que las autoridades o personas llamadas a su garantía desconocen sus deberes, es un asunto que corresponde a la acción popular. Este mecanismo está consagrado en el artículo 88 Superior y desarrollado por la Ley 472 de 1998, la cual creó un trámite ágil y efectivo para la misma. Así pues, ante la existencia de un mecanismo judicial eficaz e idóneo, la acción de tutela no es procedente, en principio, para solucionar este tipo de controversias.

36. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que existen casos en los que la afectación de un interés colectivo puede implicar la vulneración o amenaza de un derecho fundamental; y en esa circunstancia, la acción de tutela puede ser admitida “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.[44]”[45]

37. En este caso el accionante solicitó al juez ordenar la construcción de un puente sobre el río Guavio en el sector conocido como Charco Largo, que conecte a las veredas Charco Largo del Municipio de Santa María y Soya del Municipio de Ubalá para así garantizar la seguridad de los habitantes, el tránsito de vehículos escolares y de salud, y el acceso a la comercialización de los productos de la zona. En su relato, el accionante alegó que el deterioro actual del puente en mención pone en riesgo los derechos a la vida y a la educación de las niñas y niños que a diario lo cruzan para llegar a instituciones educativas ubicadas en el Municipio de Ubalá, así como los derechos a la vida y la salud de las

personas de la tercera edad que reciben atención en salud en la vereda Soya. No obstante, ni las pruebas allegadas al proceso durante la revisión de las sentencias de instancia, ni las recaudadas durante la primera instancia, demuestran la vulneración de los mencionados derechos fundamentales.

38. La respuesta del alcalde municipal de Santa María[46], al requerimiento hecho por la Corte durante la revisión de los fallos de instancia señaló que en su jurisdicción existe una sola institución educativa con 14 sedes rurales y 2 urbanas, en las cuales se encuentran matriculados 612 niños, de los cuales 3 viven en la vereda Charco Largo. Afirmó que desconoce el dato respecto de los estudiantes matriculados en el Municipio de Ubalá, por estar éste fuera de su jurisdicción y o competencia, y que “una razón fundamental para que los menores de edad lleguen a desplazarse al Municipio de Ubalá, es la distancia de dicho Municipio a sus residencias, la cual es considerablemente menor a la del casco urbano del Municipio de Santa María. [Aclaró] que los padres de familia matriculan a sus hijos en la escuela más cercana, en este caso las escuelas de la Inspección de Mambita Ubalá o San Pedro de Jagua.”[47]

39. En lo relativo a las vías de acceso a la vereda Charco Largo, afirmó que la principal es “la que comprende del Municipio de Santa María (Casco Urbano) hasta el sitio denominado puente de Garagoa, al margen izquierdo se encuentra una vía que conduce a las veredas de charco largo y Ceiba Grande. || Una segunda vía de acceso comprende del Municipio de Santa María (Casco Urbano) hasta el sitio denominado Puente Guavio girando hacia la izquierda vía a San Pedro de Jagua Cundinamarca donde se encuentra ubicado un puente colgante en el sector de Soya vereda del Municipio de San Pedro de Jagua Cundinamarca que comunica con el Municipio de Santa María Boyacá Vda Charco Largo el cual actualmente se encuentra en un estado de alto riesgo.”[48]

40. Frente a la cobertura de los servicios en salud, señaló que la red de urgencias más cercana a la vereda Charco Largo es la ESE Hospital San Francisco San Luis de Gaceno y ESE Hospital regional Valle de Tenza sede Garagos o Guateque. Además, informó que “de acuerdo a la base de datos del Sisben [...] se encuentran 51 habitantes de la vereda charco largo de los cuales 16 son adultos mayores, 12 se encuentran afiliados al régimen subsidiado Santa María, 2 afiliados en Bogotá y 2 que no reportan con afiliación [...]”[49]. Por último, sostuvo que el proyecto de inversión para la construcción del puente colgante

que dio origen a la acción de tutela actualmente se encuentra suspendido en tanto la ANLA no ha resuelto el conflicto de competencia que le fue planteado respecto a la ocupación del cauce del río Guavio, entre Corpochivor y Corpoguavio.

41. El alcalde del Municipio de Ubalá[50] remitió certificaciones expedidas por cada una de las instituciones educativas ubicadas en su jurisdicción[51], en las cuales consta que solo existe un niño matriculado en grado primero que proviene de la vereda Charco Largo del Municipio de Santa María, Boyacá, al cual se le brinda el transporte escolar que provee la Alcaldía y la Gobernación, a través de una vía Departamental y carreteras veredales[52]. El alcalde aclaró que el menor asiste al colegio de San Pedro de Jagua que se encuentra ubicado a aproximadamente 20 kilómetros de distancia de la vereda en la que reside y “que para llegar al centro educativo no es necesario realizar el cruce por el puente peatonal afectado”[53]. Sostuvo, además, que no tiene conocimiento de adultos mayores que reciban atención en salud por parte de las entidades competentes de su jurisdicción.

42. La ANLA[54] sostuvo que el 5 de abril de 2018 Corpochivor le solicitó designar la Autoridad Ambiental competente para adelantar el trámite de autorización de ocupación de cauce, presentado por el Municipio de Santa María, Boyacá, para la construcción del puente colgante para camperos y peatones sobre el río Guavio, Inspección Puerto Soya, Municipio de Ubalá y vereda Charco Largo, Municipio de Santa María. Lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto está ubicado en los límites jurisdiccionales de Corpochivor y Corpoguavio. El 11 de abril de ese mismo año, la ANLA requirió a Corpochivor para que (i) la solicitud fuera realizada por el representante legal del interesado, es decir, el Director de la Corporación o su apoderado, y (ii) se le enviara información relacionada con los componentes del proyecto, las obras asociadas al mismo (vías, ornato, andenes, cunetas), datos cartográficos del polígono de intervención, y planos en formato digital, entre otros. El 30 de abril de 2018 Corpochivor respondió afirmando que había dado traslado del comunicado al Municipio de Santa María, Boyacá, para que atendiera las exigencias mencionadas. Como no recibía ninguna respuesta, el 22 de mayo de 2018, la ANLA le reiteró a Corpochivor los requerimientos para poder adelantar el trámite. El 28 de junio de 2018, Corpochivor atendió a la solicitud de manera extemporánea y sin cumplir con los requisitos advertidos. Por lo tanto, la ANLA profirió el Auto 04071 del 23 de julio de 2018[55], en el que decretó el desistimiento tácito de la actuación administrativa.

43. El accionante, por su parte, no atendió a la solicitud hecha por la Magistrada sustanciadora, ni se pronunció sobre los documentos allegados por las entidades accionadas al trámite de revisión[56]. Las corporaciones autónomas regionales Corpochivor[57] y Corpoguavio[58] respondieron a la acción de tutela señalando, en escritos separados, que las funciones que les fueron asignadas legalmente no contemplan la construcción o mantenimiento de infraestructura, como un puente peatonal, pues ello corresponde a las autoridades municipales. Solicitaron ser desvinculadas del trámite tutelar.

44. Pues bien, esta Corte ha definido unos parámetros para poder determinar, en cada caso concreto, la eventual procedencia de la acción de tutela en casos que, por su naturaleza, debían ser resueltos mediante la acción popular. Así, la sentencia SU-1116 de 2001[59] sostuvo que “en principio Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos. [Sin embargo,] para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario (...) 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”.

45. Esta providencia sistematizó, al mismo tiempo, cinco criterios para determinar la procedencia de la acción de tutela cuando la vulneración de un derecho colectivo implica el desconocimiento de un derecho fundamental: (i) debe existir una conexidad entre la afectación a los derechos colectivos y a los derechos fundamentales; (ii) el accionante debe ser la persona cuyos derechos fundamentales se encuentran afectados; (iii) la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales debe estar demostrada; (iv) la orden de amparo debe tutelar los derechos fundamentales invocados y no el derecho colectivo involucrado, aunque este puede verse protegido como consecuencia de la orden de tutela[60]; y (v) debe estar claro que la acción popular debe ser ineficaz en el caso en concreto para amparar de manera idónea los derechos fundamentales invocados “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’”[61]

46. Cabe aclarar, frente al primer criterio, que el carácter indivisible e interdependiente de los derechos permite identificar, generalmente, conexidades entre la vulneración de un derecho fundamental y la violación o amenaza de un derecho colectivo. Al reconocer la relación estrecha que existe entre todos los derechos, en tanto su fundamento y finalidad es la búsqueda por la realización de la dignidad humana, la Corte ha advertido que el análisis de procedencia en estos casos debe enfocarse en “i) examinar los problemas de legitimación de la solicitud, es decir, la titularidad del derecho por parte del peticionario y la presencia de un riesgo o un perjuicio directo para sus derechos, individualmente considerados y en ii) verificar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, evaluando si la tutela es idónea para proteger el derecho amenazado, o si su adecuada protección solo puede lograrse mediante las acciones populares y de grupo, dadas las circunstancias del caso concreto.[62]”[63]

47. En lo que tiene que ver con el segundo criterio, encuentra la Sala que en el asunto objeto de revisión no está demostrada la afectación del derecho fundamental a la educación de las niñas y niños que habitan en la vereda Charco Largo. Tal como se mencionó previamente, las pruebas incorporadas en el expediente dan cuenta de que sólo un menor de edad habitante de la mencionada vereda se encuentra matriculado en una institución educativa del Municipio de Ubalá, y que es beneficiario del servicio de transporte que proporciona dicha autoridad territorial, el cual no incluye en su recorrido el paso por el puente objeto de la acción de tutela. En igual sentido, no se pudo comprobar la existencia de una vulneración o amenaza del derecho a la salud de los habitantes de la vereda Charco Largo pues, en principio, el Municipio de Santa María cuenta con una oferta institucional suficiente en la materia. Asimismo, pese a que la Corte solicitó información encaminada a verificar una posible afectación del derecho a la seguridad alimentaria de la comunidad, ello tampoco quedó demostrado. Lo anterior conduce a la Sala a concluir que, al no haberse verificado una afectación de derechos fundamentales en el caso bajo estudio, la acción popular es la vía adecuada para resolver el debate planteado por el señor Carlos Octavio

Gómez Castañeda.

48. No existe prueba que demuestre un riesgo verificable para los derechos fundamentales de los habitantes de la vereda a los que representa, pues de acuerdo con la información suministrada por los alcaldes de los Municipios accionados, el Municipio de Santa María le brinda a la comunidad el acceso a los servicios de educación y salud, y no existe prueba de que la situación afecte el derecho a la seguridad alimentaria de la misma, en tanto no se planteó una problemática, por ejemplo, en torno al abastecimiento de víveres, sino una relacionada únicamente con actividades comerciales. Aunque el alcalde del Municipio de Santa María sostuvo, expresamente, que una de las principales razones por las que la población de la vereda Charco Largo suele desplazarse al Municipio de Ubalá es que el mismo está mucho más cerca de sus viviendas que el casco urbano del Municipio de Santa María[64], ello no es suficiente para concluir que el paso es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la comunidad, pues existen otras vías de acceso a la misma, y los servicios básicos fundamentales se encuentran cubiertos por la entidad territorial competente según los límites territoriales del lugar en el que habitan.

49. Por el contrario, las pretensiones del actor están más relacionadas con la protección de derechos como el goce efectivo del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y a la realización de las construcciones, todos ellos consagrados como derechos e intereses colectivos en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998, cuya protección corresponde al juez popular, lo anterior sin perjuicio de otras garantías que puedan resultar afectadas. En este orden de ideas, considera la Sala que el debate planteado por el accionante tiene una evidente relevancia constitucional, sin embargo, no está demostrada una urgencia tal que permita desplazar a la acción popular como el medio idóneo para solucionarlo.

50. Con todo, es importante resaltar que durante el proceso quedó demostrada la necesidad de un puente que comunique a la comunidad de la vereda Charco Largo con el vecino Municipio de Ubalá, en aras de mejorar su calidad de vida. Las pruebas aportadas al proceso dan cuenta de que el puente que comunica a la vereda Charco Largo con el Municipio de Ubalá, Cundinamarca no es actualmente transitable. El deterioro de la estructura ha sido documentado por la Alcaldía de Santa María, autoridad que, buscando evitar un lamentable accidente, prohibió el tránsito peatonal y de semovientes por el mismo. También está claro

que se trata de una obra que ha alertado a las autoridades municipales, de ahí que la alcaldía de Santa María haya creado un proyecto denominado “Construcción del puente colgante para camperos y peatones sobre el río Guavio. Inspección Puerto Soya – Municipio de Ubalá – y Vereda Charco Largo – Municipio de Santa María, Boyacá, Centro Oriente”, con un valor estimado de \$718.735.460[65], que haya realizado una reserva presupuestal de \$150.000.000 para el efecto[66] y que haya iniciado el permiso para ocupación del cauce del río Guavio que, como explicó la ANLA, no ha seguido adelante por falta de interés de las autoridades encargadas de su desarrollo[67]. La Sala estima necesario hacer énfasis en que, en este caso, la protección de los derechos e intereses colectivos de la comunidad de la vereda Charco Largo le corresponde en primer lugar a las autoridades territoriales competentes, de manera que solo el incumplimiento de sus deberes debe activar el aparato judicial, en este caso, al juez popular. También encuentra pertinente informar al accionante que la comunidad puede hacer uso de los mecanismos de participación ciudadana previstos en el artículo 66 de la Ley 80 de 1993[68], con el fin de ejercer vigilancia y control sobre el mencionado proyecto.

51. Cabe recordar que la acción popular es, al igual que la de tutela, una acción constitucional que se rige según los principios de eficacia y de primacía del derecho sustancial[69]. Al juez popular, además, se le otorgaron amplios poderes y herramientas[70] con el fin de materializar, tanto en el trámite de la acción popular, como en la fase de su cumplimiento, “la protección judicial, actual y efectiva de los derechos e intereses colectivos contemplados en la Ley 472 de 1998. En palabras de la Corte, la estructura especial de dichas acciones constitucionales tiene que ver con la necesidad de ‘precaver o superar un daño en bienes que comprometen la existencia y desarrollo de la colectividad misma, frente a los poderes del Estado, de la Administración Pública y de los grandes grupos económicos’.[71].[72] Por ello, es en ese escenario en el que deben ser resueltas las pretensiones del accionante.

52. En suma, la Sala considera que el caso no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues existe en este caso un mecanismo judicial idóneo para garantizar los derechos invocados por el accionante, que es la acción popular. Por lo tanto, confirmará la sentencia de segunda instancia que declaró improcedente el amparo.

III. DECISIÓN

53. La acción popular es mecanismo judicial idóneo para la protección de derechos colectivos. Su procedencia puede ser desplazada por la acción de tutela si el actor demuestra (i) ser titular de un derecho que se encuentra en riesgo o perjuicio, considerado de manera individual, y (ii) que la acción popular no lograría una adecuada protección del mismo.

RESUELVE:

Primero.- Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito con Conocimientos Laborales de Garagoa, Boyacá, el 22 de marzo de 2019, que revocó el amparo proferido por el Juzgado Promiscuo municipal de Santa María, Boyacá, el 11 de febrero de 2019, y en su lugar, declaró improcedente el amparo solicitado por el señor Carlos Octavio Gámez Castañeda.

Segundo.- Librar las comunicaciones -por Secretaría General de la Corte Constitucional-, y disponer las notificaciones a las partes -a través del Juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El actor aportó fotografías que permiten constatar que el puente está construido en

madera, le faltan varios listones y cuelga de sogas de alambre oxidadas, algunas de ellas rotas. (Folios 6 a 9, cuaderno de primera instancia).

[2] En los folios 25 a 31 del cuaderno de primera instancia reposa el acta que prohibió el paso por el puente y un diagnóstico técnico del estado del mismo.

[3] Respuesta de la Alcaldía de Ubalá a la comunidad de Charco Largo, con fecha del 23 de noviembre de 2018. (Folios 35 y 36, cuaderno de primera instancia)

[4] Una copia del derecho de petición, radicado el 2 de noviembre de 2018, se encuentra en los folios 10 a 12 del cuaderno de primera instancia.

[5] Folio 10, cuaderno de primera instancia.

[6] El 5 de junio de 2017 el Coordinador de Gestión del Riesgo de Desastres y Secretario de Planeación e Infraestructura de Santa María, Boyacá, le informó al Alcalde municipal de Ubalá que “los usuarios del puente que comunica a la vereda Charco Largo con el centro poblado de San Pedro de Jagua han manifestado [...] su preocupación por el mal estado que presenta el puente colgante citado, infraestructura que requiere de pronto mantenimiento general para evitar su colapso.” Además, le solicitó tomar las acciones pertinentes para articular entre los dos entes territoriales la intervención de dicha estructura que es de uso común, pues se trata de una obra que beneficiaría a habitantes de los municipios de Ubalá y de Santa María. (Folio 34, cuaderno de primera instancia).

[7] Respuesta de la Alcaldía de Santa María a la comunidad de Charco Largo. (Folios 13 a 15).

[8] Informe de gestión del riesgo, Secretaría de Planeación e infraestructura de Santa María, Boyacá (folios 21 a 24 del cuaderno de primera instancia).

[9] Folio 4, cuaderno de primera instancia.

[10] Folios 62 a 69, cuaderno de primera instancia.

[11] Folio 67, cuaderno de primera instancia.

[12] Folios 80 a 83, cuaderno de primera instancia.

[13] Folios 85 a 87, cuaderno de primera instancia.

[14] Folios 88 a 91, cuaderno de primera instancia.

[15] Folios 98 a 100, cuaderno de primera instancia.

[16] Folios 104 y 105, cuaderno de primera instancia.

[17] Al expediente fueron anexados dos discos compactos que contienen (i) la grabación de la inspección judicial y (ii) fotos del puente y un video que demuestran el mal estado de su estructura. (Folios 58 y 61, cuaderno de primera instancia).

[18] Minuto 9:34 del audio de la inspección judicial. Cd que obra a folio 58 del cuaderno de primera instancia.

[19] Folio 115, reverso, cuaderno de primera instancia.

[20] Folios 140 a 142, cuaderno de primera instancia.

[21] Folios 153 a 15, cuaderno de primera instancia.

[22] Folio 178, cuaderno de primera instancia.

[23] Folio 35, cuaderno de segunda instancia.

[24] Las preguntas formuladas al accionante fueron las siguientes: (i) Cuántos niños habitan en la vereda Charco Largo y cuál es la oferta institucional educativa para ellos. Indique cuántos menores de edad se encuentran matriculados en instituciones educativas ubicadas en el Municipio de Santa María, y cuántos en el Municipio de Ubalá. Señale si la oferta estudiantil no es suficiente para los menores que habitan en la mencionada Vereda, y cuál es la razón por la que tienen que desplazarse hasta el Municipio de Ubalá. Informe si tiene conocimiento de otros menores de edad que habiten en otras veredas y que deban también cruzar el puente referido para acceder a servicios educativos o de salud.

(ii) Cuántos menores de edad deben cruzar el puente sobre el río Guavio del que trata la acción de tutela, para acudir a estudiar. Señale los nombres y edades de cada uno, la escuela o colegio al que asisten y el lugar que se encuentra ubicada dicha institución

educativa.

[25] (iii) Cuál es la oferta institucional en salud para los habitantes de la Vereda Charco Largo. Indique cuál es la red de urgencias a la que pueden acudir y la distancia de los hospitales más cercanos. Señale si tiene conocimiento de adultos mayores que reciban tratamientos de salud en el Municipio de Ubalá u otros cercanos, y las razones por las que no pueden acceder a ellos en su jurisdicción.

[26] Al Alcalde de Santa María se le preguntó: (i) Cuántos niños habitan en la Vereda Charco Largo y cuál es la oferta institucional educativa para ellos. Indique cuántos menores de edad se encuentran matriculados en instituciones educativas ubicadas en el Municipio de Santa María, y cuántos en el Municipio de Ubalá. Señale si la oferta estudiantil no es suficiente para los menores que habitan en la mencionada Vereda, y cuál es la razón por la que tienen que desplazarse hasta el Municipio de Ubalá. Informe si tiene conocimiento de otros menores de edad que habiten en otras veredas y que deban también cruzar el puente referido para acceder a servicios educativos o de salud. (ii) Cuántos menores de edad deben cruzar el puente sobre el río Guavio del que trata la acción de tutela, para acudir a estudiar. Señale los nombres y edades de cada uno, la escuela o colegio al que asisten y el lugar que se encuentra ubicada dicha institución educativa. (iii) Cuál es la oferta institucional en salud para los habitantes de la Vereda Charco Largo. Indique cuál es la red de urgencias a la que pueden acudir y la distancia de los hospitales más cercanos. Señale si tiene conocimiento de adultos mayores que reciban tratamientos de salud en el Municipio de Ubalá u otros cercanos, y las razones por las que no pueden acceder a ellos en su jurisdicción. (iv) Cuáles son las razones que obligan a las poblaciones tanto del Municipio de Santa María como del de Ubalá a cruzar el puente objeto de la acción de tutela. Amplíe la información sobre las labores comerciales que se realizan en la zona, aclare de qué dependen las mismas, y los productos que se comercian de cada lado del río Guavio.

[27] Al Alcalde de Ubalá se le pidió que informara sobre: (i) Cuál es la oferta institucional educativa para los menores de edad del Municipio de Ubalá. Indique los cupos de cada institución y la forma en que estos son distribuidos, especificando cuántos de estos están ocupados por menores de edad que habiten en el Municipio de Santa María, Boyacá, u otros cercanos. (ii) Cuál medio de transporte utilizan los menores para acudir a las instituciones de educación y la vía que transitan. Señale si el transporte es prestado por la

administración municipal. (iii) Indique si tiene conocimiento de otros menores de edad que habiten en otras veredas y que deban cruzar el puente que comunica a la Vereda Charco Largo con el Municipio de Ubalá para acceder a servicios educativos o de salud. (iv) Cuál es la oferta institucional en salud para los habitantes del municipio de Ubalá. Señale cuál es la red de urgencias a la que pueden acudir y la distancia de los hospitales más cercanos a la Vereda Charco Largo ubicada en el Municipio de Santa María, Boyacá. Informe si tiene conocimiento de adultos mayores que reciban tratamientos de salud en el Municipio de Ubalá u otros cercanos, que no residan en su jurisdicción, y las razones por las que no pueden acceder a ellos en el Municipio en el que habitan.

[28] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”

[29] Tal como consta en el Formulario de Registro Único Tributario de Representación, que obra a folio 5, reverso, del cuaderno de primera instancia.

[30] Artículos 38 y 103 de la Constitución Política.

[31] Sentencia T-306 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

[32] Sentencias T-306 de 11. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-306 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo., entre otras.

[33] Artículo 10, Decreto 2541 de 1991.

[34] El artículo 5º del Decreto 241 de 1991 señale que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que vulnere o amenace los derechos fundamentales.

[35] 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.”

[36] La Sentencia T- 306 de 2015 antes citada, definió el principio de subsidiariedad en los siguientes términos “[...] 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”.

[37] “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.” *Ibídem*.

[38] Ver Decreto 1222 de 1986, artículo 7: “Corresponde a los Departamentos: (...)

d) Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los Municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.”

[39] Sentencia C-983 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. En esa oportunidad se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5.18 del artículo 5º; del párrafo 3º del artículo 9º y del numeral 73.1 del artículo 73 de la Ley Orgánica 715 de 2001.

[40] La acción de tutela debe interponerse en un término oportuno, justo y razonable, es decir, cumplir con el requisito de inmediatez. Ello responde a la finalidad de “protección inmediata” de los derechos fundamentales que rige este medio judicial, la cual implica que, pese a no existir un término específico para acudir al juez constitucional, los ciudadanos deban actuar de manera diligente y presentar la acción en un tiempo razonable.

[41] En una de las declaraciones recibidas por el Juez de primera instancia en la diligencia de inspección judicial se afirmó que el puente lleva aproximadamente dos años en un visible estado de deterioro.

[42] Al expediente fueron aportadas varias peticiones, que dan cuenta de la constante actividad de la comunidad, por lo menos, desde junio de 2017 (ver folio 34, cuaderno de primera instancia).

[43] El requisito de subsidiariedad se refiere al agotamiento previo de todos los medios judiciales de defensa que se encuentren al alcance del accionante para resolver sus pretensiones.

[45] Sentencia T-305 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

[46] Folios 59 a 60, cuaderno de revisión.

[47] Folio 59, reverso, cuaderno de revisión.

[48] Folio 59, reverso, cuaderno de revisión.

[49] Folio 60, cuaderno de revisión.

[50] Folio 62, cuaderno de revisión.

[51] Fueron aportadas al proceso 4 certificaciones expedidas por los rectores de la Institución Educativa Departamental Kennedy de San Pedro de Jagua (Folio 63, cuaderno de revisión), Institución Educativa Departamental Integrado Santa Rosa (Folio 64, cuaderno de revisión), Institución Educativa Rural Departamental Mambita (Folio 65, cuaderno de revisión), y la Institución Educativa Departamental Rural Instituto de Promoción Social (Folio 66, cuaderno de revisión), todas del Municipio de Ubalá, Cundinamarca.

[52] Folio 63, cuaderno de revisión. El certificado fue expedido por la Institución Educativa Departamental Kennedy de San Pedro de Jagua del Municipio de Ubalá, el 30 de julio de 2019.

[53] Folio 62, cuaderno de revisión.

[54] Folio 68 y 69, cuaderno de revisión.

[55] Folios 70 a 72, cuaderno de revisión.

[56] Los folios 27 y 28 del cuaderno de revisión dan cuenta de las comunicaciones enviadas por la Secretaría General de la Corte al señor Carlos Gámez Castañeda. Cabe también mencionar que el despacho de la Magistrada Ponente intentó ponerse en contacto con el actor vía telefónica sin éxito.

[57] Folios 38 a 40, cuaderno de revisión.

[58] Folios 52 a 54, cuaderno de revisión.

[59] MP. Eduardo Montealegre Lynett. En esta decisión, la Sala Plena de la Corporación precisó después de la entrada en vigor de la Ley 472 de 1998, que es procedente “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”. Antes de dicha ley, esta Corporación estimó que si la afectación de un interés colectivo implicaba la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, entonces la acción de tutela era procedente, y prevalecía sobre las acciones populares, y se convertía en el instrumento idóneo para el amparo de los derechos amenazados. Ver, entre otras, las sentencias SU-067 de 1993 (MP. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón, SPV. Ciro Angarita Barón), T-254 de 1993 (MP. Antonio Barrera Carbonell), T-500 de 1994 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-244 de 1998 (MP. Fabio Morón Díaz). En la sentencia T-1451 de 2000 (MP. Martha Victoria Sáchica Méndez) se indicó que el juez de tutela no puede dejar de tener en cuenta la presencia de la Ley 472 de 1998, la cual subsanó el vacío legal que había llevado a que los jueces, “a través de sus decisiones, y para resolver casos concretos, suplieran esa falta de decisión legislativa en la materia, extendiendo la protección que de derechos fundamentales estaban obligados a realizar, para cobijar ciertos derechos colectivos que se enc[ontraban] en estrecha relación con éstos”. Cita tomada de la Sentencia T-149 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

[60] Puede consultarse al respecto, entre varias, las siguientes decisiones: T-219 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-135 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-661 de 2012 (MP. Adriana María Guillén Arango, SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-

197 de 2014 (MP. Alberto Rojas Ríos), T-042 de 2015 (Jorge Iván Palacio Palacio) y T-139 de 2016 (Jorge Iván Palacio Palacio).

[61] Sentencia SU-1116 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[62] Tal tesis fue planteada por la Sentencia T-235 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas), al analizar la procedencia formal de una acción de tutela promovida con ocasión de unos sucesos que comprometían, también, el derecho colectivo a la seguridad y la prevención de desastres técnicamente previsibles.

[63] Sentencia T-254 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[64] Informe enviado como respuesta a la solicitud hecha por la Magistrada Ponente. Ver folio 59, reverso, cuaderno de revisión.

[65] Ver contestación a la acción de tutela presentada por el Alcalde del municipio de Santa María, folio 63, cuaderno de primera instancia.

[66] Así lo afirmó el Alcalde municipal en la respuesta que envió a esta Corte el 29 de julio de 2019, atendiendo a las preguntas que le fueron hechas durante el trámite de revisión del proceso.

[67] Ver arriba el párrafo 40 en el que se reseñó la respuesta dada por la ANLA a esta Corporación.

[68] Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” “ARTÍCULO 66. DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA. Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.

Las asociaciones cívicas, comunitarias, de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones o faltas en materia de contratación estatal.

Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y

oportunamente suministrarán la documentación e información que requieran para el cumplimiento de tales tareas.

Las entidades estatales podrán contratar con las asociaciones de profesionales y gremiales y con las universidades y centros especializados de investigación, el estudio y análisis de las gestiones contractuales realizadas.”

[69] Artículo 5, Ley 472 de 1998.

[70] “[...] el juez popular está revestido de amplias facultades, para definir la protección del derecho, prevenir la amenaza o vulneración y, procurar la restauración del daño en caso de que éste se produzca”. Sentencia del 16 de mayo de 2007 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

[71] Sentencia C-622 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar)

[72] Sentencia T- 254 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.