



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-582 de 2023

Referencia: Expediente T-9.408.174

Acción de tutela interpuesta por Emilse Ropero de Mantilla, en contra de la Gobernación de Santander y la Alcaldía Municipal de El Playón

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES
MOSQUERA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela dictado el 30 de marzo de 2023 por el Juzgado 1 Promiscuo Municipal de El Playón, sobre la acción de tutela promovida por Emilse Ropero de Mantilla en contra de la Gobernación de Santander y la Alcaldía Municipal de El Playón.

Aclaración previa. Debido a que la acción de tutela *sub examine* tiene que ver con derechos de niños, niñas y adolescentes, la Sala de Revisión considera pertinente emitir dos copias del fallo; una que tendrá los nombres reales de los

menores de edad y reposará en el expediente, y otra en la que se reemplazarán los nombres de los menores, en aras de proteger su intimidad dado que esta sentencia será publicada en la página web de la Corte Constitucional. Lo anterior, con fundamento en los artículos 33 de la Ley 1098 de 2006 y 62 del Acuerdo 02 de 2015, así como la Circular Interna N°. 10 de 2022 de la Presidencia de la Corte Constitucional.

1. *Síntesis del caso.* El 15 de marzo de 2023, Emilse Roperero de Mantilla, como agente oficiosa de algunos residentes del Sector Santa Isabel de la Vereda Río Blanco, presentó acción de tutela en contra de la Gobernación de Santander y la Alcaldía Municipal de El Playón. Esto, por considerar amenazados sus “*derechos fundamentales a la vida, seguridad, debido proceso y derecho de petición*”¹. Por una parte, la accionante adujo que el estado de infraestructura actual del puente hamaca que conecta la referida vereda con el Municipio de El Playón “*representa un alto peligro para la comunidad*”². Asimismo, informó que, por el puente “*diariamente transitan niños, adultos mayores, comunidad en general, [y] animales de carga junto con sus propietarios*”³. Por otra parte, la actora advirtió que, si bien había presentado un derecho de petición ante la gobernación, a la fecha de la interposición de la acción de tutela no había recibido respuesta. En consecuencia, solicitó “*ordenar a los accionados [a] que procedan a realizar los trámites administrativos necesarios a efectos que [...] elaboren un proyecto que permita la construcción de un puente hamaca en la vereda*”⁴.

I. ANTECEDENTES

2. *Ubicación geográfica del Municipio El Playón y la Vereda.* El Municipio de El Playón (el Municipio) se encuentra ubicado al norte del Departamento de Santander. El Municipio está constituido por 16 veredas, entre ellas la Vereda Río Blanco y la cabecera municipal. La primera vereda está compuesta por 8 sectores, de los cuales se resalta el Sector Santa Isabel (la Vereda). En la Vereda residen “*diez familias y aproximadamente 25 habitantes*”⁵. A su vez, se encuentra ubicada a 40 minutos de la cabecera del Municipio⁶. Para acceder al referido casco urbano, la población de la Vereda debe transitar por un puente colgante. De no ser así, les “*toca pasar por el río, que cuando está bajito pasa[n] arriesgando su vida e integridad, pero cuando está crecido no [pueden] pasar*”⁷. Por tanto, el puente es usado de manera diaria por los miembros de la comunidad de la Vereda⁸, así como “*animales de carga junto con sus propietarios*”⁹.

¹ Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 2.

² Ib.

³ Ib.

⁴ Ib., fl. 3.

⁵ Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 5.

⁶ Expediente digital., “Respuesta a requerimiento.pdf”, fl. 2.

⁷ Ib.

⁸ Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 5.

⁹ Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 2.

3. *Petición presentada ante la Gobernación de Santander.* El 25 de agosto de 2022, la accionante¹⁰ presentó una solicitud en ejercicio del derecho de petición ante la Gobernación de Santander. En este escrito, la actora solicitó apoyo “con el arreglo de la hamaca que comunica la Vereda Santa Isabel [con el] Municipio de El Playón Santander”¹¹. Esto, en la medida en que el puente “evita que [le] toque [a la comunidad] pasar directamente por el río”¹² para desplazarse a la cabecera municipal. Sin embargo, la hamaca “se encuentra en pésimas condiciones”¹³. Es más, refirió que, habida cuenta del estado de infraestructura del puente, se les dificulta transitar por el mismo a “las personas de la tercera edad, niños y demás comunidad”¹⁴. Para fundamentar sus afirmaciones, la actora aportó, entre otras, la siguiente evidencia fotográfica:



(Cfr. Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 5)

4. *Solicitud de tutela.* El 15 de marzo de 2023, la accionante, como agente oficiosa de algunos residentes de la Vereda Santa Isabel¹⁵, presentó acción de

¹⁰ Junto con el señor Guillermo Duque Pedroso. Cfr. Ib., fl. 4.

¹¹ Ib., fl. 4.

¹² Ib.

¹³ Ib.

¹⁴ Ib.

¹⁵ Henry Trillos Luna, Angie Dayana Barreto Gómez, Rosalba Durán Arguello, José Fernando Contreras Durán, Leonel Marín, Jeanneth Amparo Blanco Gelvez, Luz Stela Vargas Suárez, Pacífico Muñoz Gordillo, Martha Cecilia Salón Flórez, Luis Alfonso Ariza Patiño, Rodrigo García, Lyndon Orlando Bohórquez Díaz, Dora

tutela en contra de la Gobernación de Santander y la Alcaldía Municipal de El Playón. Esto, por considerar amenazados los “*derechos fundamentales a la vida, seguridad, debido proceso y derecho de petición*”¹⁶. Por una parte, la accionante adujo que el estado de infraestructura actual del puente “*representa un alto peligro para la comunidad*”¹⁷ de la Vereda. Por otra parte, la actora advirtió que, a la fecha de la interposición de la acción de tutela, no había recibido respuesta por parte de la gobernación. En consecuencia, solicitó “*ordenar a los accionados [a] que procedan a realizar los trámites administrativos necesarios a efectos que [...] elaboren un proyecto que permita la construcción de un puente hamaca en la vereda*”¹⁸.

5. *Contestación de la Alcaldía Municipal de El Playón.* El 17 de marzo de 2023, el alcalde del Municipio El Playón solicitó al juez de instancia que declarara improcedente la acción de tutela. Esto, por tres razones. Primero, no se acredita el requisito de legitimación por pasiva, “*teniendo en cuenta que la petición a la que se hace referencia no fue elevada a esta Administración Municipal*”¹⁹. Segundo, se presenta la “*inexistencia de violación de [los] derechos fundamentales*”²⁰ de la actora. Tercero, no se satisface el requisito de subsidiariedad. Esto, toda vez que “*existen otros mecanismos judiciales para garantizar la protección de los derechos que se evidencia en la presente acción, son de carácter colectivo y general, y no derechos fundamentales como lo pretende hacer valer el accionante*”²¹.

6. *Contestación de la Gobernación de Santander.* El 21 de marzo de 2023, por medio de su secretario de infraestructura, el Departamento de Santander solicitó que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado. La secretaría advirtió que, el 16 de marzo de 2023, había remitido respuesta a la solicitud realizada por la accionante²². En todo caso, la Sala constata que la Gobernación de Santander no se pronunció respecto de las pretensiones de la tutela relacionadas con el mantenimiento del puente.

7. *Respuesta a la solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición.* El 16 de marzo de 2023, la Oficina de Gestión de Riesgo de la Gobernación de Santander dio respuesta al derecho de petición de la accionante. En su respuesta, la referida oficina alegó que esa entidad no es la competente para acceder a la solicitud. Por el contrario, son las alcaldías las “*responsable[s] direct[as] en el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la*

Gómez Mojica, Héctor Raúl Sánchez, Adolfo Ortiz Rojas, Daniel Monroy Tami, Gustavo Gómez Mojica, Jeferson Pabón Parada, Leonardo García Vásquez, Robinson Cala Ariza, Heriberto Navarro Trillos, Herminda Parada Becerra, Evelio Ortega Parada, Willington Pabón Parada, Enith Lache Delgado, Leidy Paloma Arias Jaimes, Federico Vega, Jorge Caicedo, Edwin Pabón, Salomón Sierra Carvajal, y de once (11) menores de edad.

¹⁶ Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 2.

¹⁷ Ib.

¹⁸ Ib., fl. 3.

¹⁹ Expediente digital. “005RespuestaAlcaldía.pdf”, fl. 1-2.

²⁰ Ib., fl. 6.

²¹ Ib., fl. 5.

²² Expediente digital. “006RespuestaSecretariaInfraestructura.pdf”, fl. 3.

rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada”²³. Asimismo, precisó que, si bien la referida oficina “*tiene la mejor intención de colaborar a la comunidad*”²⁴, se le recomienda a la Alcaldía de El Playón que “*gestione ante la administración central, recursos para la rehabilitación de la estructura denominada ‘hamaca’ que está sobre el río playonero [sic] en la Vereda Santa Isabel del municipio del Playón*”²⁵. Por lo demás, informó que “*se correrá traslado [del derecho de petición] a la Alcaldía Municipal de El Playón*”²⁶.

8. *Sentencia de instancia.* El 30 de marzo de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón declaró improcedente la acción de tutela. Por una parte, el juzgado concluyó que “*no se probó la afectación de los derechos fundamentales cuya protección pretende la demandante en causa propia y de la comunidad de la vereda Santa Isabel*”²⁷. Por otra parte, no constató “*la inminencia de un perjuicio irremediable que deba ser protegido por el juez de tutela, por lo que la acción de tutela resulta improcedente*”²⁸. Respecto a este último argumento, el juez advirtió que, habida cuenta del término de 10 días para fallar la solicitud de tutela, “*se hace difícil el poder entrar a tomar pruebas que den mayor claridad el alcance de los problemas de infraestructura del puente de hamaca, pues se debe realizar una elaboración de estudios técnicos presupuestales y de responsabilidad en los entes territoriales a cargo los gastos de infraestructura*”²⁹. Por lo demás, consideró que los derechos invocados por la actora tenían el carácter de colectivos, por lo que “*podrían ejercer la acción popular para su protección*”³⁰. Esta decisión no fue recurrida.

9. *Selección del expediente por la Corte Constitucional.* Por medio del auto de 30 de junio de 2023, la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quienes integraron la Sala de Selección Número Seis, seleccionaron el expediente T-9.408.174. Por sorteo, dicho expediente fue asignado a Sala Séptima de Revisión, presidida por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

10. *Primeros autos de pruebas en sede de revisión.* Por medio de los autos de 8, 23 y 29 de agosto de 2023, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas, con el fin de allegar al proceso los elementos de juicio necesarios para decidir el caso *sub judice*. En particular, solicitó información relacionada, entre otras, con (i) el uso del puente por parte de la comunidad, (ii) la presencia de rutas alternas para acceder a la cabecera municipal, (iii) la existencia de centros de salud y educativos al interior de la Vereda y (iv) las actuaciones adelantadas por parte de las autoridades administrativas para el mantenimiento del puente hamaca.

²³ Ib., fl. 13.

²⁴ Ib., fl. 14.

²⁵ Ib.

²⁶ Ib.

²⁷ Expediente digital. “007FalloTutela.pdf”, fl. 7.

²⁸ Ib.

²⁹ Ib., fl. 6.

³⁰ Ib.

11. *Respuesta de la accionante a los autos de pruebas.* En escrito de 5 de septiembre de 2023, la accionante manifestó que “[d]iariamente 17 personas pasa[n] por la hamaca en tanto que habita[n] en el sector”³¹, así como también es “usada [...] por los niños que estudian y los que pasamos a diferentes diligencias”³². Asimismo, informó que no existe “otra salida alterna, la única es la hamaca en mal estado”³³. También afirmó que en la Vereda se encuentra “la escuela Rural Santa Isabel Sede C, del Colegio San Francisco de Asís Barrio Nuevo El Playón[, d]onde están matriculados once niños”³⁴. Sin embargo, advirtió que la Vereda “no cuenta con centro de salud en su territorio”³⁵. Por el contrario, deben dirigirse a la cabecera del Municipio para acceder a la prestación de los servicios de salud. Asimismo, indicó que en “varias ocasiones la presidente de la JAC se ha acercado a la alcaldía a solicitar el arreglo de la hamaca”³⁶. No obstante, señaló que “siempre [los] han ignorado”³⁷, por lo que decidió “escribirle al señor Gobernador directamente y a presentar esta tutela”³⁸. Por lo demás, aportó nueva evidencia fotográfica y videográfica del estado actual del puente.

12. *Respuesta de la Gobernación de Santander a los autos de pruebas.* La gobernación afirmó que “no cuenta con estudios del estado de infraestructura de los puentes veredales y vías terciarias, puesto que el mantenimiento de dichas vías es de competencia neta y exclusiva de los entes territoriales municipales”³⁹. Por tanto, tampoco ha habido lugar a un proceso de interacción y/o diálogo conjunto con la comunidad de la Vereda en relación con el estado de infraestructura del puente hamaca. Por otra parte, indicó que habían corrido traslado de la solicitud presentada por la accionante “en escrito del pasado 16 de marzo de 2023 que fue enviado a la Alcaldía [...] y a la Peticionaria para su conocimiento a las 17:19”⁴⁰.

13. La Sala advierte que la Alcaldía del Municipio de El Playón no dio respuesta a los autos de 8, 23 y 29 de agosto de 2023.

14. *Auto de 27 de septiembre de 2023.* Habida cuenta de la ausencia de respuesta por parte de la alcaldía, por medio de auto de 27 de septiembre de 2023, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional decidió suspender “por veinte (20) días calendario los términos para decidir el presente asunto”. En esta providencia, la Sala requirió a la Alcaldía Municipal de El Playón para que “allegue la información solicitada por medio del auto de 8 de agosto de 2023”. Asimismo, ofició a la Personería Municipal de El Playón para que (i) remitiera evidencia fotográfica del estado de infraestructura actual del puente hamaca, y (ii) respondiera una serie de preguntas relacionadas con el uso del

³¹ Expediente digital. “Respuesta a requerimiento.pdf”. fl. 2.

³² Ib.

³³ Ib.

³⁴ Ib.

³⁵ Ib.

³⁶ Ib., fl. 3.

³⁷ Ib.

³⁸ Ib.

³⁹ Expediente digital. “Rta. Gobernación de Santander I (después de traslado).pdf”, fl. 3.

⁴⁰ Expediente digital. “Rta. Gobernación de Santander II (después de traslado).pdf”, fl. 3.

puede por parte de la comunidad, las rutas alternas para acceder a la cabecera municipal y la existencia de centros de salud y educativos al interior de la Vereda.

15. *Respuesta por parte de la Personería Municipal de El Playón.* Por medio de documento de 5 de octubre de 2023, el Personero del Municipio de El Playón dio respuesta al auto de 27 de septiembre de 2023. En el referido escrito, el personero remitió, entre otras, las siguientes evidencias fotográficas del estado de infraestructura del puente a 5 de octubre de 2023:



(Cfr. Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 3.)

16. Asimismo, en su respuesta, el personero afirmó que en la Vereda “se encuentra la escuela Santa Isabel sede C del Colegio San Francisco de Asís de Barrio Nuevo El Playón”⁴¹. Al respecto, informó que las instalaciones del colegio presentan deterioros “que puede[n] afectar a la comunidad educativa”⁴². En particular, advirtió (i) la existencia de unos desniveles en las losas de cemento, “que generan caídas de los niños y les impide ejercitarse de manera adecuada”⁴³; (ii) el cierre del “salón dispuesto para el restaurante escolar y concina”⁴⁴, habida cuenta de que “una grieta lo tiene a punto de colapsar”⁴⁵, y (iii) una serie de filtraciones en el tanque de agua, así como el mal estado de los baños del colegio. Por otra parte, el personero manifestó que “en esta vereda No [sic] hay centros de salud”⁴⁶.

17. En todo caso, el personero afirmó que “no tiene conocimiento directo de cuántas personas deben usar el puente-hamaca diariamente, ni cuántas personas se han caído del mismo”⁴⁷. Sin embargo, tuvo la oportunidad de entrevistar al “profesor Alcides Tarazona Gelves”⁴⁸, quien trabaja en el centro

⁴¹ Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 6.

⁴² Ib.

⁴³ Ib.

⁴⁴ Ib., fl. 8.

⁴⁵ Ib.

⁴⁶ Ib., fl. 9.

⁴⁷ Ib., fl. 4.

⁴⁸ Ib.

educativo de la Vereda. A continuación, se resume la información suministrada por el docente:

Información suministrada por el profesor Alcides Tarazona Gelves⁴⁹	
1.	<i>“Todos los días el puente hamaca es usado por los miembros de la comunidad”.</i>
2.	<i>“No hay ruta alterna, [el paso por el puente] es el único acceso para aproximadamente 10 familias” que residen en la Vereda.</i>
3.	<i>Hay “tres niños matriculados que todos los días deben cruzar el puente hamaca, junto con sus acompañantes para venir al colegio y luego regresar a casa”.</i>
4.	<i>Hay “dos adolescentes que viven en la [V]ereda, pero están matriculados” en un colegio en la cabecera municipal, por lo que no “pueden asistir a clase cuando llueve porque las tablas del puente-hamaca se ponen muy lisas y viejas por lo que se pueden accidentar, corriendo riesgo de caer al río”.</i>
5.	<i>Los residentes de la Vereda han “tenido pérdidas económicas ya que no pueden sacar sus productos por el mal estado del puente hamaca”.</i>
6.	<i>Ha habido casos en los que los residentes de la Vereda se han caído del puente hamaca. En particular recordó los casos del “señor HERIBERTO NAVARRO TRILLOS, y el señor SALOMON (no recuerda el apellido)”, así como el de “la estudiante [Catalina] quien quedó colgando del puente pues la tabla que pisó se partió, quien fue auxiliada por su acompañante”.</i>

18. *Respuesta extemporánea de la Alcaldía del Municipio de El Playón.* El 31 de octubre de 2023, la Secretaría de Planeación e Infraestructura de la Alcaldía del Municipio de El Playón remitió un oficio a esta Corporación dando respuesta a los autos de pruebas. Al respecto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional advierte que la referida respuesta fue aportada por fuera del término probatorio previsto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, así como el plazo establecido en los autos de 8, 23 y 29 de agosto y 27 de septiembre, todos de 2023. Por una parte, el artículo 19 del referido decreto dispone que el juez de tutela podrá requerir informes adicionales para un mejor proveer. En todo caso, el *“plazo para informar será de uno a tres días, y se fijará según sea la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación”*. Por otra parte, la Corte advierte que el término probatorio establecido por los referidos autos era de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de las providencias. Asimismo, esta Sala constata que el último auto fue notificado el 3 de octubre de 2023⁵⁰, por lo que el término probatorio precluyó el 6 de octubre de la misma anualidad. Luego, la Corte Constitucional concluye que la respuesta a los autos de prueba por parte de la Alcaldía Municipal de El Playón fue aportada de manera extemporánea.

19. *Presunción de veracidad en el trámite de tutela.* El artículo 20 del Decreto 2591 prevé que, si el *“informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”*. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que esta presunción *“es un instrumento idóneo para sancionar el desinterés o la negligencia de las autoridades [...] contra [las] que se ha interpuesto la acción de tutela”*⁵¹. Asimismo, ha señalado que la referida disposición se fundamenta en *“la garantía de los principios de inmediatez y celeridad que rigen el proceso de tutela, así como en la necesidad de resolver con prontitud este tipo especial de*

⁴⁹ Ib., fl. 4-5.

⁵⁰ Expediente digital. *“T-9408174 Constancia Envío Oficio OPT-A-377-2023.pdf”*, fl. 1.

⁵¹ Auto 362 de 2017. En este sentido, consultar las sentencias T-517 de 2010, T-533 de 2003 y T-391 de 1997, entre otras.

peticiones, dada la trascendencia de los intereses jurídicos objeto del litigio”⁵². Ahora bien, en el caso concreto, esta Sala reitera que la respuesta aportada por la Alcaldía Municipal de El Playón fue rendida por fuera del plazo establecido. Por tanto, (i) el referido informe no será valorado en el trámite de revisión y (ii) se aplicará la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

20. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido en el presente asunto, según lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

2. Cuestión previa: delimitación del asunto

21. *Derechos objeto de análisis*. En su escrito de tutela, la accionante solicitó la protección de los derechos fundamentales a *“la vida, seguridad, debido proceso y derecho de petición”*⁵³. Si bien la accionante señaló que sus derechos fundamentales a la seguridad y al debido proceso están siendo amenazados por el estado de infraestructura del puente hamaca, a juicio de esta Sala no explicó los fundamentos de sus afirmaciones. Sin perjuicio de lo anterior, y conforme a la solicitud de amparo formulada, la decisión de instancia, así como las pruebas allegadas al presente proceso, la Sala concluye que los derechos objeto de análisis son los siguientes: vida, integridad personal, derecho de petición, salud y educación.

22. Ahora bien, la Corte advierte que la accionante no solicitó la protección de los derechos a la salud y a la educación. Sin embargo, de conformidad con los principios de informalidad, oficiosidad y prevalencia de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha afirmado de manera reiterada que *“el juez de tutela tiene facultades para fallar ultra y extra petita”*⁵⁴. En efecto, el juez de tutela *“no tiene el deber de seguir estrictamente los hechos expuestos en la demanda, las pretensiones del actor, ni los derechos invocados, como sucede en otro tipo de procesos judiciales”*⁵⁵. Por el contrario, el deber del juez constitucional es el de *“garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y la justicia material en cada caso concreto”*⁵⁶. Por tanto, en atención a la precaria situación de infraestructura del puente que debe ser usado para acceder a los servicios de salud y de educación, esta Sala estudiará la posible vulneración de los componentes de accesibilidad material de los derechos a la salud y a la educación.

3. Problemas jurídicos y metodología de la decisión

⁵² Ib.

⁵³ Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 2.

⁵⁴ Sentencias T-239 de 2022 y T-001 de 2021, entre otras.

⁵⁵ Ib.

⁵⁶ Ib.

23. *Problemas jurídicos.* Corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

23.1 ¿La acción de tutela *sub examine* satisface los requisitos de procedibilidad, a saber, (i) legitimación en la causa, (ii) subsidiariedad y (iii) inmediatez?

23.2 Al omitir darle mantenimiento al puente hamaca que conecta la Vereda con el Municipio, ¿las accionadas desconocen (i) los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud de la accionante y de sus agenciados y (ii) el derecho a la educación de los menores de edad agenciados?

23.3 ¿Las accionadas vulneraron el derecho de petición de la accionante al no darle trámite a la referida solicitud con anterioridad a la interposición de la presente acción tutela?

24. *Metodología.* La Sala (i) examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela y, en caso de ser procedente, (ii) estudiará si las autoridades accionadas vulneraron los referidos derechos.

4. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

25. A continuación, la Sala examinará si las acciones de tutela presentadas por los accionantes satisfacen los requisitos de procedibilidad, a saber: (i) legitimación en la causa por activa, (ii) legitimación en la causa por pasiva, (iii) subsidiariedad y (iv) inmediatez.

4.1. Requisito de legitimación en la causa por activa

26. *Regulación constitucional y legal.* El artículo 86 de la Constitución Política prevé que “*toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces [...], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales*”. Asimismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, dispone que la acción de tutela “*podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante*”. En ese sentido, la legitimación en la causa por activa se acredita cuando la ejerce el titular de los derechos fundamentales, de manera directa, o por medio de “(i) representante legal (...); (ii) apoderado judicial; (iii) agen[te] oficios[o], ‘cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa’ o (iv) (...) los personeros municipales”⁵⁷.

27. *La agencia oficiosa en el trámite de tutela.* El artículo 10 de Decreto 2591 de 1991 prevé que “*se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa*”,

⁵⁷ Sentencia T-138 de 2022. Cfr. Sentencias T-146 de 2022 y T-190 de 2020, entre otras.

circunstancia que deberá manifestarse en la solicitud de tutela. Al respecto, la Corte ha establecido tres requisitos para que proceda la agencia oficiosa. A saber, “(i) el agente manifiesta o por lo menos se infiere de la tutela que actúa en tal calidad; o (ii) el titular del derecho es una persona en situación de vulnerabilidad, que por sus condiciones físicas o mentales no pueda ejercer la acción directamente y (iii) el agenciado ha manifestado su voluntad de solicitar el amparo constitucional”⁵⁸. En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “si el juez constitucional no encuentra acreditada la imposibilidad del agenciado de acudir a la tutela no podrá conceder la protección invocada salvo que exista una ratificación oportuna por parte del agenciado de los hechos y de las pretensiones consignadas en el escrito de tutela”⁵⁹.

28. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.* Para efectos metodológicos, la Sala dividirá a los accionantes en cuatro grupos. Respecto del primer grupo, compuesto por Emilse Roperero de Mantilla, la Corte encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa. En efecto, la accionante, en su calidad de residente de la Vereda Santa Isabel, presentó acción de tutela solicitando el amparo a sus derechos fundamentales a “la vida, seguridad, debido proceso y derecho de petición”⁶⁰.

29. El segundo grupo, integrado por Henry Trillos Luna, Angie Dayana Barreto Gómez, Rosalba Durán Arguello, José Fernando Contreras Durán, Leonel Marín, Jeanneth Amparo Blanco Gelvez, Luz Stela Vargas Suárez, Pacífico Muñoz Gordillo, Martha Cecilia Salón Flórez, Luis Alfonso Ariza Patiño, Rodrigo García, Lyndon Orlando Bohórquez Díaz, Dora Gómez Mojica, Héctor Raúl Sánchez, Adolfo Ortiz Rojas, Daniel Monroy Tami, Gustavo Gómez Mojica, Jeferson Pabón Parada, Leonardo García Vásquez, Robinson Cala Ariza, Heriberto Navarro Trillos, Herminda Parada Becerra, Evelio Ortega Parada, Willington Pabón Parada, Enith Lache Delgado y Leidy Paloma Arias Jaimes, satisface el requisito de legitimación por activa. Lo anterior, toda vez que, por medio de documento de 1° de septiembre de 2023, los referidos agenciados manifestaron que se “acoge[n] a los hechos y pretensiones de la demanda presentada por la señora Emilse Roperero de Mantilla”⁶¹.

30. El tercer grupo, compuesto por once (11) menores de edad, también se encuentra legitimado por activa. Al respecto, la Corte constitucional ha precisado que el “ejercicio de la agencia oficiosa por parte de personas distintas a quien ejerce la potestad parental de los niños y las niñas impone un deber mínimo de justificación por parte del agente oficioso”. Sin embargo, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política, esta regla “no impide que, de forma excepcional otras personas agencien sus derechos”. Para este último caso, es posible que una persona distinta al representante legal del menor

⁵⁸ Sentencia SU-288 de 2016, que reitera las sentencias T-452 de 2001, T-372 de 2010, T-968 de 2014, SU-173 de 2015 y T-467 de 2015.

⁵⁹ Sentencias T-044 de 1996 y T-144 de 2019, entre otras.

⁶⁰ Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 2.

⁶¹ Cfr. Expediente digital. “documento de la comunidad.pdf”, fl. 1.

presente la acción de tutela “*cuando los derechos fundamentales invocados y la gravedad de los hechos demuestren que el niño está en riesgo de sufrir un perjuicio*”⁶². En el caso *sub examine*, esta Sala constata, *prima facie*, que las pruebas obrantes en el expediente demuestran que el estado de infraestructura de la hamaca amenaza los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la salud y a la educación de los menores agenciados. En efecto, la Corte advierte que (i) algunos menores deben transitar por el puente para acceder a su centro educativo; (ii) todos deben cruzar el puente para acceder a los servicios de salud, y, (iii) en una ocasión, una estudiante “*quedó colgando del puente pues la tabla que pisó se partió*”⁶³. Por tanto, el tercer grupo está legitimado en la causa por activa.

31. El cuarto grupo, integrado por Federico Vega, Jorge Caicedo, Edwin Pabón y Salomón Sierra Carvajal no se encuentra legitimado en la causa por activa. Al respecto, la Corte Constitucional constata que, en su respuesta a los autos de pruebas proferidos en sede de revisión, la accionante manifestó que actuaba como agente oficiosa de los integrantes del cuarto grupo. Sin embargo, no aportó prueba que permitieran identificar si existen circunstancias que les impida a los titulares de los derechos promover su propia defensa, “*como ocurre, por ejemplo, en casos de vulnerabilidad extrema, contextos de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional*”⁶⁴. Por el contrario, para justificar su calidad de agente oficiosa, la actora se limitó a manifestar que la mayoría de sus agenciados “*son niños niñas y adolescentes y personas de la tercera edad y personas en condición de discapacidad*”⁶⁵. Por lo anterior, la Corte no encuentra satisfecho el requisito de legitimación por activa respecto del cuarto grupo.

4.2. Requisito de legitimación en la causa por pasiva

32. *Regulación constitucional y legal.* Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política, así como 5 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede en contra de las autoridades o particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales. La Corte Constitucional ha señalado que este requisito “*hace referencia a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de ser la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del derecho alegado resulte demostrada*”⁶⁶. En efecto, esta Corte ha reiterado que “*el presupuesto esencial, insustituible y necesario [de la acción de tutela] es la afectación –actual o potencial– de uno o varios*”⁶⁷ derechos fundamentales. En este sentido, cuando el juez constitucional, *prima facie*, “*no encuentre ninguna conducta*

⁶² Sentencia T-262 de 2022.

⁶³ Expediente digital. “*Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf*”, fl. 4-5.

⁶⁴ Sentencias T-030 de 2017, T-061 de 2019, SU-179 de 2021 y T-352 de 2022, entre otras.

⁶⁵ Expediente digital. “*Respuesta a requerimiento.pdf*”, fl. 1.

⁶⁶ Sentencia SU-077 de 2018.

⁶⁷ Sentencia T-804 de 2002. Cfr. Sentencias T-277 de 2003 y T-579 de 1997. En esta sentencia, la Sala Sexta de Revisión señaló que “*el amparo constitucional se consagró para restablecer los derechos fundamentales conculcados o para impedir que se perfeccione su violación si se trata apenas de una amenaza, pero que, de todas maneras, su presupuesto esencial, insustituible y necesario, es la afectación –actual o potencial– de uno o varios de tales derechos, que son cabalmente los que la Carta Política quiso hacer efectivos, por lo cual la justificación de la tutela desaparece si tal supuesto falta*”.

atribuible al accionado respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental, debe declarar la improcedencia de la acción de tutela”⁶⁸. Por lo anterior, la autoridad accionada no estará legitimada en la causa por pasiva cuando no le sea atribuible la presunta amenaza o vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante.

33. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva.* Por una parte, la Sala encuentra que la Alcaldía Municipal de El Playón está legitimada por pasiva en el caso *sub examine*. Esto, por dos razones. Primero, de conformidad con los artículos 17 y 19 de la Ley 105 de 1993, le corresponde a la Alcaldía de El Playón “*la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad*”, incluida “*la infraestructura distrital municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del municipio*”. En el caso concreto, el puente hamaca es una infraestructura que conecta vías suburbanas al interior del Municipio. Segundo, la Gobernación de Santander corrió traslado a la alcaldía del Municipio la petición presentada por la accionante. Sin embargo, al parecer no ha habido respuesta⁶⁹. Por tanto, la Alcaldía del Municipio de El Playón está legitimada por pasiva.

34. Por otra parte, la Gobernación de Santander también se encuentra legitimada por pasiva. Esto, toda vez que fue la autoridad que presuntamente vulneró el derecho de petición de la accionante. Lo anterior, en la medida en que la accionante manifestó (i) haber presentado una petición ante la gobernación, y (ii) que la referida entidad no había dado respuesta oportuna a la referida solicitud. Por tanto, la Sala encuentra satisfecho el requisito de legitimación por pasiva en el asunto *sub judice*.

4.3.Requisito de inmediatez

35. *Regulación constitucional y legal.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo de “*protección inmediata*” de derechos fundamentales, que puede interponerse “*en todo momento y lugar*”. Si bien la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 no definen el término para interponer la solicitud de tutela, la jurisprudencia constitucional ha precisado que esta acción debe ejercerse dentro de un término razonable y proporcionado⁷⁰. Según la Corte, “*una facultad absoluta para presentar la acción de tutela en cualquier tiempo sería contrario al principio de seguridad jurídica*”⁷¹ y “*desvirtuaría el propósito mismo de [esta acción], el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los derechos*

⁶⁸ Sentencia T-130 de 2014.

⁶⁹ Al respecto, la Sala constata que en el auto de 8 de agosto de 2023, la magistrada ponente le preguntó a la Alcaldía del Municipio de El Playón por el trámite que esta autoridad le dio a la petición de la accionante. Sin embargo, a pesar de los reiterados requerimientos, la alcaldía no dio respuesta a las solicitudes probatorias. Por tanto, en la actualidad, la Sala no puede constatar si la referida entidad territorial respondió la solicitud de la accionante.

⁷⁰ Sentencia SU-108 de 2018.

⁷¹ Sentencia SU-391 de 2016.

fundamentales”⁷². La exigencia de este requisito está justificada, entre otras, por tres razones: (i) evitar la afectación de los derechos de terceros; (ii) garantizar el principio de seguridad jurídica⁷³ y (iii) impedir “*el uso de este mecanismo excepcional como medio para simular la propia negligencia*”⁷⁴.

36. *La vulneración continua de los derechos fundamentales reclamados*. Por otra parte, esta Sala afirma que el carácter continuado de la vulneración de los derechos fundamentales no es *per se* razón suficiente para entender acreditado el requisito de inmediatez⁷⁵. En estos casos, la Corte ha reconocido que el juez de tutela “*debe tomar en cuenta las condiciones del accionante, así como las circunstancias que rodean los hechos para determinar lo que debería considerarse como plazo razonable. Para ello, debe valorar las pruebas aportadas de acuerdo a los principios de la sana crítica, con el fin de determinar si hay una causal que justifique la inactividad del accionante*”⁷⁶. Para estos efectos, definió algunos criterios que orientan el análisis de inmediatez en cada caso concreto⁷⁷. Estos son (i) la situación personal del peticionario, (ii) el momento en que se produce la vulneración, (iii) la naturaleza de la vulneración, (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela, y (v) los efectos de la tutela, entre otros.

37. En el caso *sub examine*, la Sala constata que transcurrieron alrededor de siete meses a partir de la presentación de la petición ante la Gobernación de Santander (25 de agosto de 2022) y la interposición de la acción de tutela (15 de marzo de 2023). Esto, a juicio de la Sala, constituye un plazo razonable en el caso concreto, por lo que entiende acreditado el referido requisito. Lo anterior, por las siguientes razones:

37.1 La situación de vulnerabilidad de la accionante, así como la de sus agenciados, torna desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve. Al respecto, la Sala advierte que según los datos suministrados por la accionante, la mayoría de los residentes de la Vereda son sujetos de especial protección constitucional⁷⁸.

37.2 La vulneración del derecho en el caso *sub examine* es continua en el tiempo. En efecto, la omisión de dar trámite y respuesta a la petición presentada ante la Gobernación de Santander implicó una vulneración permanente en el tiempo del derecho de petición de la accionante; situación que, al parecer, continuó con posterioridad a la interposición de la acción de tutela. Asimismo, la Sala advierte que no obra prueba en el expediente que acredite una mejora en la situación de infraestructura del puente. En todo caso, la Corte insiste en que el carácter continuado de la vulneración no es *per se* criterio suficiente para encontrar acreditado el requisito de inmediatez.

⁷² Sentencia T-307 de 2017.

⁷³ Sentencia T-277 de 2015.

⁷⁴ Cfr. Sentencia. T-219 de 2012.

⁷⁵ Sentencia SU-391 de 2016.

⁷⁶ Sentencia T-716 de 2017. Cfr. Sentencia SU-189 de 2012.

⁷⁷ Sentencia T-716 de 2017. Cfr. Sentencia SU-391 de 2016.

⁷⁸ En particular, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad.

- 37.3 La demora en la presentación de la solicitud de tutela guarda relación con las omisiones que presuntamente desconocen los derechos de la actora y sus agenciados. En efecto, la omisión de responder el derecho de petición implicó la inactividad de la actora mientras esperaba la referida respuesta por parte de la Gobernación. Es más, la accionante manifestó que, en reiteradas ocasiones, se presentó “*personalmente [ante la Alcaldía de del Municipio] y de manera verbal hacíamos las averiguaciones*”⁷⁹ relacionadas con el estado de infraestructura del puente. Sin embargo, aseguró que “*siempre [l]os han ignorado*”⁸⁰ y que “*hasta la presente no han hecho nada*”⁸¹. Por tanto, la inactividad de la actora también encuentra fundamento en las demás experiencias que ha tenido al acudir ante una autoridad administrativa.
- 37.4 El asunto *sub judice* no trata de una tutela contra providencia judicial. La Corte ha señalado que el análisis de inmediatez “*debe ser más estricto tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales*”⁸². Sin embargo, las medidas en el caso *sub examine* son omisiones de autoridades administrativas que presuntamente desconocen los derechos a la salud, la educación y el derecho de petición, que no providencias judiciales.
- 37.5 Respecto al último elemento orientador, la Corte ha entendido que “*aún si se encuentra un motivo que justifique la demora en la interposición de la tutela, el juez debe tener en cuenta los efectos que esta tendría en los derechos de terceros[, quienes] tienen una expectativa legítima a que se proteja su seguridad jurídica*”⁸³. En el caso concreto, la Sala constata que no se desconoce el derecho a la seguridad jurídica de ningún tercero. Esto, habida cuenta de que no se ha consolidado una situación jurídica en particular.
38. Por todo lo anterior, la Sala encuentra satisfecho el requisito de inmediatez en el caso examinado.

4.4. Requisito de subsidiariedad

39. *Regulación constitucional y legal.* Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede cuando los accionantes no dispongan de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Además de reiterar dicha regla, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 prevé que “*la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, atendiendo las circunstancias en las que se encuentre el solicitante*”. De existir otros mecanismos judiciales, la Corte ha resaltado que “*dos excepciones justifican la procedibilidad de la*

⁷⁹ Expediente digital. “*Respuesta a requerimiento.pdf*”, fl. 3.

⁸⁰ *Ib.*

⁸¹ *Ib.*

⁸² Sentencia SU-391 de 2016. *Cfr.* Sentencias T-390 de 2018 y T-377 de 2017, entre otras.

⁸³ *Ib.*

tutela”, a saber: “(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo ni eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado y (ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio”⁸⁴.

40. *Análisis del requisito de subsidiariedad en relación con solicitudes de tutela que impliquen la protección de derechos colectivos.* Por medio de la Ley 472 de 1998, el Legislador creó las acciones populares. Estas acciones han sido reconocidas por la Corte como “un medio idóneo y efectivo para la protección de [los intereses colectivos], razón por la cual el principio de subsidiariedad exigiría acudir a este medio y no a la acción de tutela”⁸⁵. Sin embargo, esta Corporación ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela para casos en los que la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desconoce la garantía de los referidos intereses o derechos colectivos⁸⁶. Para estos efectos, la Corte ha implementado un *juicio material de procedencia* y un *juicio de eficacia*.

41. *Juicio material de procedencia y juicio de eficacia.* El juicio material de procedencia analiza la relación que existe entre los derechos fundamentales invocados y los derechos colectivos presuntamente vulnerados. Para estos efectos, la Corte ha precisado cinco criterios que orientan el referido análisis. A saber, (i) “que la afectación que se alega del derecho fundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo”⁸⁷; (ii) “que la persona que presenta la acción de tutela acredite -y así lo considere el juez- que su derecho fundamental, no el de otros está directamente afectado”⁸⁸; (iii) “que la afectación pueda considerarse cierta a la luz de las pruebas aportadas al expediente”⁸⁹, y (iv) “que las pretensiones tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado”⁹⁰. Por su parte, el juicio de eficacia “impone valorar si la acción popular, a la luz de las condiciones específicas del caso, resulta idónea y eficaz para la protección de todos los derechos que se encuentran en riesgo”⁹¹.

42. *Análisis del requisito de subsidiariedad en el caso concreto.* El juez de instancia consideró que en el expediente no obraban pruebas suficientes para constatar la posible configuración de “un perjuicio de carácter irremediable a la comunidad de la [V]ereda”⁹², así como tampoco “la afectación a los derechos fundamentales de la promotora”⁹³. Es más, señaló que “la

⁸⁴ Sentencias SU-075 de 2018, T-462 de 2022, T-233 de 2022 y T-533 de 2023, entre otras.

⁸⁵ Sentencia SU-217 de 2017.

⁸⁶ Al respecto, consultar las Sentencias T-306 de 2015, T-209 de 2019, T-366 de 2020 y SU-217 de 2017, entre otras.

⁸⁷ Sentencias T-278 de 2021 y T-596 de 2017. Cfr. Sentencias T-1451 de 2000 y SU-1116 de 2001.

⁸⁸ Ib.

⁸⁹ Ib.

⁹⁰ Sentencias T-278 de 2021 y T-596 de 2017.

⁹¹ Sentencias T-278 de 2021 y T-596 de 2017.

⁹² Expediente digital. “007FalloTutela.pdf”, fl. 6.

⁹³ Ib.

problemática de movilidad de la comunidad”⁹⁴ de la Vereda puede ser resuelta por medio de una acción popular. Por tanto, concluyó que esta acción resulta improcedente, en la medida en que el juez de tutela no puede “*intervenir cuando se afectan derechos colectivos, como los que han quedado en evidencia en la presente acción*”⁹⁵. A diferencia de las consideraciones adelantadas por el juez de instancia, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional advierte que en el caso *sub judice* se encuentra acreditado el requisito de subsidiariedad. Esto, porque se satisfacen el juicio material de procedencia y el juicio de eficacia.

43. *Juicio material de procedencia del caso concreto.* La Sala constata que en el caso analizado se satisface el juicio material de procedencia. Esto, por cuatro razones. Primero, la amenaza a los derechos fundamentales es una consecuencia inmediata y directa de la perturbación de un derecho colectivo. Al respecto, la Corte advierte una posible perturbación a los derechos colectivos de los residentes de la Vereda a (i) el acceso a los servicios públicos⁹⁶, (ii) la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente⁹⁷ y (iii) “*la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, [...] dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes*”⁹⁸. En efecto, la accionante afirmó que el estado de infraestructura del puente hamaca “*representa un alto peligro para la comunidad*”⁹⁹.

44. La referida perturbación de interés colectivo, *prima facie*, involucra la amenaza directa de los derechos fundamentales de la población que debe transitar por el puente. Esto, toda vez que la hamaca “*se encuentra tan deteriorad[a] que [se] ven obligados a caminar por el río, y ya hay personas que se han caído*”¹⁰⁰. Es más, la Sala resalta que ha habido ocasiones en las que los miembros de la comunidad han quedado “*colgando del puente pues la tabla que pisó se partió*”¹⁰¹. Estas circunstancias permiten afirmar, cuando menos de manera preliminar, que los daños en el puente involucran la amenaza a los derechos a la vida e integridad personal, así como a la dimensión de accesibilidad de los derechos a la salud y a la educación de la comunidad que reside en la Vereda. En efecto, la Sala advierte que, de las pruebas recaudadas en sede de revisión, se esclareció que (i) la población de la Vereda debe desplazarse hasta la cabecera municipal de El Playón para acceder a un centro de salud, (ii) algunos de los menores agenciados deben transitar por el puente para acceder a sus centros educativos y (iii) algunos de los agenciados han sufrido accidentes al transitar por el puente. Por tanto, el estado de infraestructura del puente representa una posible amenaza a los derechos fundamentales a la vida e integridad personal. Asimismo, constituye una barrera física para que los residentes de la Vereda accedan a las instituciones encargadas de la prestación de los servicios públicos en salud y en educación,

⁹⁴ Ib.

⁹⁵ Ib.

⁹⁶ Art. 4.H de la Ley 472 de 1998.

⁹⁷ Art. 4.L de la Ley 472 de 1998.

⁹⁸ Art. 4.M de la Ley 472 de 1998.

⁹⁹ Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 2.

¹⁰⁰ Ib.

¹⁰¹ Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 4-5.

que puede estar comprometiendo la faceta de accesibilidad de los derechos fundamentales a la salud y a la educación.

45. Segundo, la accionante acreditó que está reclamando la protección de sus derechos fundamentales a la “*vida, seguridad, debido proceso y derecho de petición*”¹⁰², habida cuenta de la referida situación de infraestructura. Asimismo, sus agenciados manifestaron que “*acoge[n] a los hechos y pretensiones de la demanda presentada por la señora Emilse Roper de Mantilla*”¹⁰³. En todo caso, la Corte reitera que el asunto *sub judice* también se circunscribe al posible desconocimiento de los derechos a la salud y a la educación, en su faceta de accesibilidad física, de la comunidad que reside en la Vereda y aquellos que deben transitar por la hamaca.

46. Tercero, *prima facie*, la Sala considera que la amenaza a los derechos a la vida, la integridad personal, así como a la salud y a la educación, en su faceta de accesibilidad física, puede considerarse *cierta* a la luz de las pruebas que obran en el expediente. De manera preliminar, la Sala insiste en que, a pesar de los reiterados requerimientos¹⁰⁴, la Alcaldía Municipal de El Playón dio respuesta de manera extemporánea. Por tanto, en virtud del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, se aplicará la presunción de veracidad de los hechos descritos por la accionante. En todo caso, la Corte advierte que, en su escrito de contestación ante el juez de tutela, la alcaldía manifestó que “*se tiene a lo probado dentro del trámite de tutela*”¹⁰⁵.

47. Ahora bien, de los hechos descritos en la demanda, y de los elementos probatorios obrantes en el expediente, la Corte resalta lo siguiente: (i) la vereda no cuenta con un centro de salud¹⁰⁶; (ii) el puente hamaca es usado de manera diaria por adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, así como población que habita en la Vereda¹⁰⁷; (iii) la población que tiene que acudir al centro de salud más cercano debe cruzar el puente¹⁰⁸, y (iv) algunos niños, niñas y adolescentes deben transitar por la hamaca para acceder a sus centros educativos¹⁰⁹. Por otra parte, la Sala advierte que de la evidencia fotográfica remitida¹¹⁰, (v) el puente presenta fallas estructurales en, al menos, uno de los soportes de la hamaca, (vi) el tablero o la calzada de madera se encuentra incompleto y (vii) las vigas y el tablero tienen arreglos provisionales realizados por los miembros de la comunidad. Por lo demás, de la evidencia videográfica remitida por la accionante, la Sala advierte (viii) la presencia de niños, niñas y adolescentes a punto de transitar por el puente para acceder a su centro educativo¹¹¹. Asimismo,

¹⁰² Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 2.

¹⁰³ Cfr. Expediente digital. “documento de la comunidad.pdf”, fl. 1.

¹⁰⁴ Ver párr. 13 y 18 *supra*.

¹⁰⁵ Expediente digital. “005RespuestaAlcaldia.pdf”, fl. 2.

¹⁰⁶ Cfr. Expediente digital. “Respuesta a requerimiento.pdf”. fl. 2; y Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 9.

¹⁰⁷ Cfr. Expediente digital. “Respuesta a requerimiento.pdf”. fl. 2; y Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 4-5.

¹⁰⁸ Expediente digital. “Respuesta a requerimiento.pdf”. fl. 2.

¹⁰⁹ Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 4-5.

¹¹⁰ Ver párr. 15 *supra*.

¹¹¹ Expediente digital. “WhatsApp Video 2023-09-01 at 9.38.13 AM (3)”; y “WhatsApp Video 2023-09-01 at 9.38.15 AM”.

la Corte resalta un video en el que la accionante y otro miembro de la comunidad señalan que (ix) el puente “*está podrido. Todo está totalmente podrido*”¹¹² y que (x) “*las guayas están reventadas totalmente*”¹¹³. Por último, esta Sala insiste en que algunos de los agenciados han sufrido accidentes al transitar por el puente, a tal punto que han quedado “*colgando del puente pues la tabla que pisó se partió*”¹¹⁴.

48. En este contexto, esta Sala de Revisión encuentra, *prima facie*, que la amenaza a los derechos referidos por la accionante, así como a los derechos a la salud y a la educación, en su faceta de accesibilidad física, es *cierta* a la luz de las pruebas que obran en el expediente.

49. Cuarto, la accionante pretende tanto la protección de sus derechos fundamentales, como que las accionadas “*procedan a realizar los trámites administrativos necesarios a efectos que se elaboren [sic] un proyecto que permita la construcción de un puente hamaca en la [V]ereda*”¹¹⁵. Lo anterior, para que la comunidad de la Vereda pueda transitar por la hamaca sin poner en riesgo su vida o integridad física. A juicio de la Sala, esta situación también puede constituir una barrera al acceso a los servicios de educación y de salud de la referida comunidad. Por todo lo anterior, la Corte encuentra satisfecho el juicio material de procedencia.

50. *Juicio de eficacia en el caso concreto.* Para la Sala, la acción popular no es idónea ni eficaz para la protección de todos los derechos que se encuentran en riesgo. Por una parte, la Sala insiste en que el presente caso se circunscribe a la garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal, así como los componentes de accesibilidad de los derechos fundamentales a la educación y la salud. En este contexto, la Corte ha precisado que la acción de tutela “*se torna procedente en tanto no existe un medio de defensa judicial que permita a la accionante reclamar*”¹¹⁶ la protección de estos derechos fundamentales.

51. Entendiendo satisfechos los juicios previamente expuestos, esta Sala constata el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en el caso *sub judice*. Luego, la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo en el presente asunto. Si bien existen derechos colectivos que podrían ser protegidos por medio de la acción popular, lo cierto es que en el caso concreto se identifica, *prima facie*, una amenaza *cierta* a los derechos fundamentales de la accionante y de sus agenciados. En todo caso, la Corte reitera que, si “*los accionantes pretendieran la adopción de medidas generales para la protección de derechos colectivos o la reparación patrimonial, podrían acudir a la acción popular o a acciones de índole resarcitorio o patrimonial, ante la jurisdicción ordinaria civil o de lo contencioso administrativo, según sea el caso*”¹¹⁷.

¹¹² Expediente digital. “WhatsApp Video 2023-09-01 at 9.38.14 AM”.

¹¹³ Ib.

¹¹⁴ Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 4-5.

¹¹⁵ Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 3.

¹¹⁶ Sentencia T-209 de 2019. En el mismo sentido, ver Sentencias T-366 de 2020 y T-082 de 2013.

¹¹⁷ Sentencia T-390 de 2018.

5. Reiteración de jurisprudencia sobre el derecho a la vida y a la integridad personal

52. *Reconocimiento constitucional del derecho a la vida.* La Constitución Política protege la vida como derecho y como un “valor del ordenamiento, que implica competencias de intervención, e incluso deberes para el Estado y para los particulares”¹¹⁸. En su dimensión de derecho, el artículo 11 del texto constitucional prevé que “la vida es inviolable”. En su dimensión de valor, el preámbulo de la Constitución establece que una de las finalidades del constituyente primario fue la de “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida”. Asimismo, el artículo 2 constitucional dispone que las autoridades “están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida”. Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que las referidas normas constitucionales “muestran que la Carta no es neutra frente al valor de la vida[,] sino que es un ordenamiento claramente en favor de él, opción política que tiene implicaciones, ya que comporta efectivamente un deber del Estado de proteger la vida”¹¹⁹.

53. Asimismo, esta Corte ha precisado que este derecho “se puede definir como un derecho fundamental [...] a ser y a existir de acuerdo con su dignidad de persona, desde el momento en que empieza la vida hasta su fin”¹²⁰. Luego, el derecho a la vida “no significa la simple posibilidad de existir sin tener en cuenta las condiciones en que ello se haga”¹²¹. Por el contrario, “supone la garantía de una existencia digna, que implica para el individuo la mayor posibilidad de despliegue de sus facultades corporales y espirituales”¹²². En este contexto, “cualquier circunstancia que impida el desarrollo normal de la persona, siendo evitable de alguna manera, compromete el derecho consagrado en el artículo 11 de la Constitución”¹²³.

54. *Reconocimiento constitucional del derecho a la integridad personal.* La Corte Constitucional ha reconocido que “el artículo 12 de la Constitución Proclama el derecho fundamental a la integridad personal”¹²⁴. Al respecto, esta Corporación ha precisado que este derecho “se deriva directamente de la consideración y el respeto que merece el ser humano en su esencia por razón de su dignidad intrínseca”¹²⁵. Así, la integridad personal “se relaciona con la preservación del sujeto en sus componentes físicos, sicológicos y espirituales”¹²⁶. En este contexto, los tres componentes “deben permanecer inalterados por agresiones, torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, ataques, **lesiones**, por la acción u **omisión de autoridades** o particulares”¹²⁷ (énfasis agregado).

¹¹⁸ Sentencia C-239 de 1997.

¹¹⁹ Sentencia C-239 de 1997. En el mismo sentido, consultar la Sentencia C-327 de 2016.

¹²⁰ Sentencia T-123 de 1994.

¹²¹ Sentencia T-444 de 1999. En este mismo sentido, consultar la Sentencia T-231 de 2019.

¹²² Ib.

¹²³ Sentencias T-444 de 1999 y T-926 de 1999.

¹²⁴ Sentencia T-248 de 1998.

¹²⁵ Sentencia SU-200 de 1997. Cfr. T-248 de 1998.

¹²⁶ Ib.

¹²⁷ Ib.

55. *Protección de los derechos a la vida y a la integridad personal por el estado de infraestructura de puentes colgantes.* En pasadas oportunidades, esta Corporación ha amparado los derechos a la vida y a la integridad personal, en casos donde el deterioro de infraestructura de puentes colgantes amenace la vulneración de los referidos derechos. En este sentido, la Sentencia T-366 de 2020 estudió un caso en el que se advirtió un deterioro en la infraestructura de dos puentes colgantes que permitían el tránsito por la quebrada La Chumba y el río Cocora. En el referido asunto, los puentes eran necesarios para que los menores de edad agenciados pudieran acceder a sus instituciones educativas. En esa oportunidad, la Corte amparó el derecho a la educación, en su componente de accesibilidad, así como los derechos a la vida y a la integridad personal. Respecto de estos últimos derechos, la Corte Constitucional afirmó que la entidad accionada había desconocido que el mandato del artículo 11 de la Constitución “*ordena a todas las autoridades [...] el deber de protección al derecho a la vida, obligación que implica realizar las acciones pertinentes para evitar la vulneración o puesta en peligro de los ciudadanos*”. Es más, indicó que este deber cobra “*mayor relevancia cuando se trata de la vida de los menores de edad*”.

56. En este mismo sentido, en la Sentencia T-209 de 2019, la Corte Constitucional amparó el derecho a la educación de unos menores de edad que debían transitar por un río para acceder a su escuela. Si bien la Corte no amparó, de manera particular, los derechos a la vida y a la integridad de los menores, lo cierto es que precisó que en ese caso “*el componente de accesibilidad del derecho a la educación se encuentra intrínsecamente relacionado con una amenaza a la integridad física de los niños, niñas y adolescentes*” agenciados. No obstante, al precisar las órdenes concretas para materializar el amparo, la referida providencia requirió que la accionada implemente un plan de contingencia que garantice la integridad personal de los menores de edad.

6. Reiteración de jurisprudencia sobre el derecho a la salud

57. *Reconocimiento constitucional y legal.* La salud tiene la “*doble connotación*”¹²⁸ de “*servicio público esencial obligatorio*”¹²⁹ y derecho fundamental. Por una parte, el artículo 49 de la Constitución Política prevé que la atención en salud es un servicio público a cargo del Estado que implica “*el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud*”. Por otra parte, por medio de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 (LES), el Legislador reconoció la autonomía del “*derecho fundamental a la salud*”¹³⁰, así como también reguló su contenido, alcance y ámbito de protección. En cualquier caso, la Corte ha precisado que la salud debe ser garantizada “*de manera oportuna, eficiente y con calidad, de conformidad con los principios de*

¹²⁸ Sentencia T-156 de 2021. Cfr. T-235 de 2018

¹²⁹ Ib. Cfr. Sentencias SU-124 de 2018, T-361 de 2014, T-134 de 2002 y T-544 de 2002, entre otras. Asimismo, cfr. LES, art. 2.

¹³⁰ LES, arts. 1 y 2.

continuidad, integralidad e igualdad”¹³¹.

58. *Contenido y alcance.* El derecho a la salud comprende “*el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud*”¹³². Este derecho tiene cuatro elementos “*esenciales e interrelacionados*”¹³³. A saber: la disponibilidad¹³⁴, la aceptabilidad¹³⁵, la accesibilidad y la calidad e idoneidad profesional¹³⁶. Asimismo, comporta, entre otros, los siguientes principios: (i) universalidad, (ii) *pro homine*¹³⁷, (iii) equidad y (iv) progresividad del derecho. En esta misma línea, esta Corte ha resaltado el carácter inclusivo del referido derecho, lo que implica que “*podrá expandirse e incorporar otras cualidades que tiendan a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud*”¹³⁸.

59. *Elemento esencial de accesibilidad.* El artículo 6.b, primer inciso, de la LES prevé que los “*servicios y tecnologías en salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad*”. Asimismo, esta disposición define que el elemento de accesibilidad se divide en las facetas de accesibilidad física, no discriminación, accesibilidad económica y acceso a la información. Para efectos de nutrir de contenido estas facetas, la Corte ha precisado que “*se deberán entender en consonancia con lo preceptuado en los numerales (i, ii, iii y iv) del literal b) del párrafo 12 de la Observación 14 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales*”¹³⁹. Respecto de la accesibilidad física, el referido instrumento internacional informa que “*los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados*”¹⁴⁰. En este mismo sentido, la referida opinión afirma que la accesibilidad también implica “*que los servicios médicos [...] se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales*”¹⁴¹.

60. *Principio de universalidad.* La universalidad está prevista como el principio en virtud del cual “*los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental a la salud*”¹⁴². En este contexto, la Corte ha precisado que este principio radica en que el Estado “*-como sujeto*

¹³¹ Sentencia T-156 de 2021. Cfr. Sentencia T-235 de 2018.

¹³² Sentencias T-156 de 2021 y SU-124 de 2018.

¹³³ LES, art. 6.

¹³⁴ Se entiende por disponibilidad la obligación del Estado de “*garantizar la existencia de servicios y tecnologías e instituciones en salud, así como de programas de salud personal médico y profesional competente*”. Cfr. Art. 6.A, primer inciso, de la LES.

¹³⁵ La aceptabilidad implica el respeto “*de la ética médica así como de las diversas culturas de las personas, minorías étnicas, pueblos y comunidades [respecto de sus] particularidades socioculturales y cosmovisión de la salud*”. Cfr. Cfr. Art. 6.B, primer inciso, de la LES.

¹³⁶ La calidad e idoneidad profesional requiere que los establecimientos, servicios y tecnologías de salud estén “*centrados en el usuario, ser apropiados desde el punto de vista médico y técnico y responder a estándares de calidad aceptados por las comunidades científicas*”. Cfr. Art. 6.D, primer inciso, de la LES.

¹³⁷ El principio *pro homine* prevé que las “*autoridades y demás actores del sistema de salud, adoptarán la interpretación de las normas vigentes que sea más favorable a la protección del derecho fundamental a la salud de las personas*”. Cfr. Art. 6.B, segundo inciso, de la LES.

¹³⁸ Sentencia C-313 de 2014. Cfr. entre otras, la sentencia T-156 de 2021.

¹³⁹ Sentencia C-313 de 2014.

¹⁴⁰ Núm. ii, lit. b, párr. 12 de la Observación 14 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁴¹ Núm. ii, lit. b, párr. 12 de la Observación 14 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁴² Art. 6.A, segundo inciso, de la LES.

*pasivo principal del derecho a la seguridad social- debe garantizar las prestaciones de la seguridad social a todas las personas, sin ninguna discriminación, y en todas las etapas de la vida”*¹⁴³.

61. *Principio de equidad.* La Corte ha indicado que este principio “no puede apuntar a prohiar criterios del tipo ‘quien más capacidad de pago tiene, mejor servicio de salud debe tener’”¹⁴⁴. Por el contrario, la equidad “exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos”¹⁴⁵. Por estas razones, el Legislador determinó que el referido principio implica que “el Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección”¹⁴⁶. Al respecto, la Corte ha precisado que la adopción de las referidas políticas públicas “específicamente a mejorar la prestación del servicio en todas las fases que involucra la salud”¹⁴⁷.

62. *Principio de progresividad del derecho.* El Legislador previó que el principio de progresividad del derecho requiere que el Estado promueva “la correspondiente ampliación gradual y continua del acceso a los servicios y tecnologías de salud, [...] la ampliación de capacidad instalada del sistema de salud [...], así como la reducción gradual y continua de barreras [...] geográficas [...] que impidan el goce efectivo del derecho fundamental a la salud”¹⁴⁸. Para efectos de un posible desconocimiento de este principio, la Corte ha señalado dos elementos a tener en consideración. El primero “se relaciona con la existencia de obligaciones de carácter inmediato, las cuales [...] son justiciables”¹⁴⁹. El segundo radica en que “una vez alcanzadas unas cotas de satisfacción del derecho, no tiene lugar el retroceso de las mismas”¹⁵⁰ (principio de no regresividad).

63. *Deber de garantizar la disponibilidad del servicio de salud en zonas marginadas.* El artículo 24 de la LES prevé que el Estado tiene el deber de “garantizar la disponibilidad de los servicios de salud para toda la población en el territorio nacional”. Es más, dispone que la “red pública hospitalaria no depende de la rentabilidad económica, sino la rentabilidad social”. Por tanto, en zonas dispersas, “el Estado deberá adoptar medidas razonables y eficaces, progresivas y continuas, para garantizar opciones con el fin de que sus habitantes accedan oportunamente a los servicios de salud que requieran”. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, habida cuenta de “la falta de desarrollo en determinadas zonas del país y la consecuente ausencia de oportunidades en condiciones de igualdad, se genera la necesidad y en veces la urgencia de la intervención estatal, en aras de procurar el mejoramiento de

¹⁴³ Sentencia C-313 de 2014.

¹⁴⁴ Ib.

¹⁴⁵ Sentencia T-1233 de 2004. Ver, Sentencia C-313 de 2014.

¹⁴⁶ Art. 6.C, segundo inciso, de la LES.

¹⁴⁷ Sentencia C-313 de 2014.

¹⁴⁸ Art. 6.G, segundo inciso, de la LES.

¹⁴⁹ Sentencia C-313 de 2014.

¹⁵⁰ Ib.

*la situación de quienes habitan en dichas zonas, no solo en materia de salud, sino en aquellos, otros aspectos que involucran distintos ámbitos como el económico y social*¹⁵¹.

64. *Ámbito de protección.* El ámbito de protección del derecho a la salud¹⁵² comprende, entre otros, los siguientes derechos: (i) acceder a los servicios y tecnologías de salud que garanticen una atención integral; (ii) recibir prestaciones de salud en las condiciones y términos consagrados en la ley; (iii) provisión y acceso oportuno a los servicios, tecnologías y medicamentos que sean necesarios, y (iv) a que *“no se le trasladen las cargas administrativas y burocráticas que les corresponde asumir a los encargados o intervinientes en la prestación del servicio”*¹⁵³.

65. En este contexto, la Corte advierte que la garantía del derecho a la salud implica una serie de obligaciones en cabeza del Estado. En efecto, el Estado debe garantizar que (i) los establecimientos, bienes y servicios de salud estén *“al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados [...] incluso en lo que se refiere a las zonas rurales”*¹⁵⁴; (ii) todos los residentes del país tengan acceso a los referidos servicios, y (iii) no haya una regresión en la satisfacción del derecho a la salud, entre otros. Asimismo, el Estado deberá adoptar decisiones de política pública *“dirigidas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección”*¹⁵⁵.

66. Por su parte, la Corte ha tenido la oportunidad de conocer casos en los que ha garantizado el derecho a la salud en los elementos esenciales y principios previamente descritos¹⁵⁶. Por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2013, la Corte Constitucional revisó el expediente de una acción de tutela interpuesta por los residentes del barrio Brazuelos Sector Santo Domingo de Bogotá, por la presunta vulneración de sus derechos a la salud, al agua potable y a la vivienda digna, entre otros. Esto, habida cuenta de la negativa para *“autorizar la instalación del servicio definitivo de acueducto y alcantarillado en las trescientas treinta (330) nuevas viviendas de interés social”*, ubicadas en el referido barrio. En esa ocasión, la Corte reiteró que *“está plenamente probada la amenaza del derecho fundamental a la salud y a la vida cuando una persona se encuentra residiendo en un sector en el cual no hay adecuada disposición de excretas”*¹⁵⁷. Es decir, esta Corporación reconoció que las fallas en la infraestructura de alcantarillado pueden generar una afectación al derecho a la salud.

¹⁵¹ Ib.

¹⁵² Art. 10 de la LES.

¹⁵³ Art. 10.P, primer inciso, de la LES.

¹⁵⁴ Núm. ii, lit. b, párr. 12 de la Observación 14 del Comité de derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁵⁵ Art. 6.C, segundo inciso, de la LES.

¹⁵⁶ Al respecto, la Sala Séptima de Revisión precisa que, si bien las sentencias mencionadas no constituyen un precedente estricto en el caso concreto, lo cierto es que son antecedentes relevantes, en los cuales la Corte ha amparado el derecho a la salud por condiciones de infraestructura deficientes.

¹⁵⁷ Sentencia T-082 de 2013. *Cfr.* Sentencia T-207 de 1995.

67. Asimismo, por medio de la sentencia T-706 de 2017, la Corte Constitucional reconoció que una de las limitaciones para el goce efectivo del derecho a la salud “*consiste en la dificultad que tienen las personas cuando deben trasladarse desde su residencia hasta el centro médico donde les será prestado el servicio de salud requerido*”. Esto, toda vez que (i) los procedimientos y las tecnologías requeridas “*pueden no tener cobertura en la zona geográfica donde habita el usuario*” o (ii) “*a pesar de estar disponible en el mismo lugar de su residencia, les resulta imposible asumir los costos económicos que supone el transportarse hasta el centro de atención médica*”. En este contexto, esta Corte precisó que “*este tipo de restricciones no pueden convertirse en un impedimento para obtener la atención de su salud*”. Lo anterior, en la medida en que podría constituir una vulneración al elemento de accesibilidad física del referido derecho.

7. Reiteración de jurisprudencia sobre el derecho a la educación

68. *Reconocimiento constitucional.* El artículo 67 de la Constitución Política prevé la educación como un derecho fundamental y como un servicio público. Asimismo, este artículo dispone que la educación será (i) “*obligatoria entre los cinco y los quince años de edad*”, así como (ii) “*gratuita en las instituciones del Estado*”. En su dimensión de derecho, la educación “*propende por la formación de los individuos, para que puedan desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, culturales, físicas, entre otras*”¹⁵⁸. En su dimensión de servicio público, “*la educación se encuentra a cargo del Estado y tiene prioridad en la asignación de recursos por hacer parte del gasto social*”¹⁵⁹. La Corte ha reconocido que la Constitución le otorga a la educación esta doble dimensión “*con el fin de garantizar que todas las personas tengan acceso al conocimiento, la ciencia y la técnica, así como a los demás bienes y valores de la cultura, en consonancia con los fines y principios constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho*”¹⁶⁰.

69. *Contenido y alcance.* La Corte Constitucional ha identificado tres deberes correlativos al derecho a la educación en cabeza del Estado¹⁶¹. A saber (i) *respeto*, es decir, evitar medidas que obstaculicen o impidan el derecho a la educación; (ii) *protección*, esto es, adoptar las medidas tendientes a garantizar que la educación no sea obstaculizada por terceros y (iii) *cumplimiento*, a saber, asegurar que los individuos y las comunidades disfruten efectivamente del derecho a la educación, mediante “*la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico*”¹⁶². Estos deberes se satisfacen a la luz de cuatro facetas del derecho a la educación¹⁶³: la disponibilidad, la

¹⁵⁸ Sentencia T-091 de 2018.

¹⁵⁹ Sentencia T-106 de 2019.

¹⁶⁰ Sentencia T-434 de 2018.

¹⁶¹ Sentencias T-138 de 2022, T-124 de 2020, T-167 de 2019, T-106 de 2019, T-091 de 2018, T-743 de 2013, T-308 de 2011 y T-533 de 2009, entre otras.

¹⁶² Sentencia T-743 de 2013.

¹⁶³ Comité de Derechos Económicos y Sociales, Observación General No. 13. La Corte Constitucional ha adoptado esta clasificación en reiterada jurisprudencia: T-006 de 2019, T-480 de 2018, T-434 de 2018, T-091 de 2018, T-105 de 2017, T-055 de 2017, T-008 de 2016, T-137 de 2015, T-529 de 2014, T-743 de 2013 y T-428 de 2012, entre otras.

accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad. Esta Corte ha definido tales facetas prestacionales así:

- 69.1 *Disponibilidad.* El Estado tiene la obligación de “*crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio*”¹⁶⁴. Es decir, la dimensión de disponibilidad implica “*la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes*”¹⁶⁵.
- 69.2 *Accesibilidad.* El Estado debe garantizar la igualdad en el acceso al sistema educativo. Es decir, debe eliminar “*todo tipo de discriminación en el mismo*”¹⁶⁶ y ofrecer “*facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico*”¹⁶⁷. Por tanto, la accesibilidad responde a los criterios de (i) no discriminación, en virtud de lo cual la educación debe ser “*accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación*”¹⁶⁸; (ii) accesibilidad material, a la luz de lo cual el servicio educativo debe ser accesible desde el punto de vista físico, ya sea mediante una “*localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología moderna*”¹⁶⁹, y, por último, (iii) accesibilidad económica, es decir, que la educación “*ha de estar al alcance de todos*”¹⁷⁰ y, en particular, que “*solo la educación básica primaria tiene carácter gratuito y obligatorio en las instituciones estatales, mientras progresivamente se alcanza la gratuidad universal para los niveles de secundaria y la educación superior*”¹⁷¹.
- 69.3 *Adaptabilidad.* El Estado tiene la obligación de (i) adaptar la educación a las necesidades y demandas de los estudiantes, así como (ii) garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo. En consecuencia, “*la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados*”¹⁷². Como manifestación de la adaptabilidad, el artículo 68 de la Constitución Política impone al Estado, entre otros, el deber de asegurar la prestación del servicio de educación a las personas con discapacidad y a los ciudadanos con capacidades excepcionales.

¹⁶⁴ Sentencias C-376 de 2010, T-006 de 2019, T-207 de 2018, T-611 de 2011, T-805 de 2007 y T-550 de 2007, entre otras.

¹⁶⁵ Sentencia T-743 de 2013.

¹⁶⁶ Sentencias C-376 de 2010, T-434 de 2018, T-207 de 2018, T-105 de 2017, T-097 de 2016, T-139 de 2013 y T-779 de 2011, entre otras.

¹⁶⁷ Ib.

¹⁶⁸ Sentencias C-376 de 2010, T-434 de 2018 y T-091 de 2018.

¹⁶⁹ Ib.

¹⁷⁰ Ib.

¹⁷¹ Sentencia T-434 de 2018.

¹⁷² Sentencias T-480 de 2018 y T-680 de 2017. Cfr. Sentencia T-743 de 2010.

69.4 *Aceptabilidad.* El Estado debe garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo¹⁷³. Al respecto, la Corte ha señalado que el Estado está en la obligación de “*garantizar que, de forma y de fondo, la enseñanza, los programas y los métodos pedagógicos sean de calidad y resulten pertinentes y adecuados de conformidad con la comunidad y la cultura a la que se dirigen*”¹⁷⁴. Este deber se materializa, por ejemplo, en la inspección y vigilancia que ejerce el Estado sobre las instituciones educativas (artículo 67 C.P.) y en la exigencia constitucional de que la enseñanza esté a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica (artículo 68 C.P.).

70. *Principio de accesibilidad material del derecho a la educación.* En relación con el desarrollo de este principio, la Corte Constitucional ha precisado que “*la ubicación geográfica de los niños no puede impedir el pleno ejercicio*”¹⁷⁵ del derecho a la educación. Por el contrario, la garantía a este derecho “*implica que el Estado tiene el deber de adoptar medidas para eliminar las barreras que desincentiven la permanencia en el sistema educativo*”¹⁷⁶. En cuanto a la protección de este principio en zonas rurales, la Corte ha indicado que se debe garantizar, al menos, “*que las escuelas deben estar disponibles en todos los centros poblados o a una distancia razonable para que los menores puedan asistir a ellas*”¹⁷⁷.

71. *Deberes del Estado respecto a la prestación del servicio público de educación, en materia de obras públicas como componente de accesibilidad.* Por medio de la Ley 115 de 1994 (LGE), el Legislador estableció una serie de obligaciones en cabeza del Estado y, en particular, de las entidades territoriales en lo relativo a la prestación del servicio de educación. Por una parte, esta norma prevé que le corresponde al Estado, la sociedad y la familia “*velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento*”¹⁷⁸. A su vez, establece que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales “*regulan la educación dentro de su jurisdicción*”¹⁷⁹, y que los gobernadores y alcaldes “*ejercerán, en relación con la educación, las facultades que la Constitución Política y las leyes les otorgan*”¹⁸⁰.

72. Por otra parte, la Ley 715 de 2001 dispuso que les corresponde a los municipios “*la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos*”¹⁸¹. Para estos efectos, los municipios deben “[a]dministrar y distribuir los recursos del Sistema General de

¹⁷³ Sentencias C-376 de 2010, T-020 de 2019, T-434 de 2018, T-137 de 2015 y T-779 de 2011, entre otras.

¹⁷⁴ Sentencia T-279 de 2018.

¹⁷⁵ Sentencias T-209 de 2019 y T-366 de 2020.

¹⁷⁶ Sentencia T-209 de 2019.

¹⁷⁷ Sentencia T-366 de 2020. Ver Sentencia T-964 de 2004.

¹⁷⁸ Art. 4 de la LGE.

¹⁷⁹ Art. 150 de la LGE.

¹⁸⁰ Art. 150 de la LGE.

¹⁸¹ Art. 76.1 de la Ley 715 de 2001.

*Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad*¹⁸², así como *“participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación”*¹⁸³. Al respecto, la Corte ha precisado que el *“servicio público de educación y su componente de accesibilidad se materializa a través de la construcción y mantenimiento de la infraestructura de vías urbanas o rurales de tercer orden, incluidos los puentes, cuya competencia recae en el municipio”*¹⁸⁴.

73. En pasadas oportunidades, la Corte ha estudiado casos de afectación al estado de infraestructura de puentes colgantes que deben ser usados para acceder al servicio de educación. Por una parte, en la sentencia T-209 de 2019, la Corte revisó el caso de una comunidad que reside en el municipio de Sardinata, Norte de Santander. En la tutela, el personero del referido municipio advirtió que unos menores debían cruzar por un puente hamaca para acceder al centro educativo. Sin embargo, el referido puente estaba *“destruido”*, había *“caimanes en la orilla de una fuente de agua”*, por lo que los menores debían transitar por el río *“en troncos unidos artesanalmente”*. Es más, relató que había habido un *“ataque de un caimán [que] provocó la muerte de una niña que estaba a las orillas del río”*. Para la Corte Constitucional, estas barreras físicas *“dan cuenta de la vulneración del componente de accesibilidad del derecho fundamental a la educación”*.

74. En este mismo sentido, por medio de la sentencia T-366 de 2020, la Corte amparó el derecho a la educación, en su componente de accesibilidad material, de unos menores de edad que *“para ir a estudiar [...] debe[n] cruzar de manera permanente y obligatoria un puente colgante que se encuentra en mal estado y a punto de colapsar”*. Al respecto, la Corte Constitucional determinó que las circunstancias fácticas del caso *“dan cuenta de la vulneración del componente de accesibilidad del derecho fundamental a la educación”*. Si bien el municipio accionado *“reconoció que la situación planteada perjudica directamente a los niños y a los pobladores del corregimiento”*, lo cierto es que *“no ha tomado ningún tipo de acción pertinente”*. Por lo demás, esta Corporación precisó que *“no puede la entidad territorial accionada pretender que los accionantes asuman la responsabilidad de construir o mantener vías urbanas o rurales, pues, se reitera, tal obligación recae directamente en los municipios”*.

8. Reiteración de jurisprudencia sobre el derecho de petición

75. *Naturaleza constitucional.* El artículo 23 de la Constitución Política consagró el derecho de petición en los siguientes términos: *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”*. A su vez, la Ley Estatutaria 1755 de 2015 reiteró que *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades [...] por motivos de interés general o*

¹⁸² Art. 8.1 de la Ley 715 de 2001.

¹⁸³ Art. 8.3 de la Ley 715 de 2001.

¹⁸⁴ Sentencia T-366 de 2020.

particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma". El derecho de petición es *"un derecho fundamental"*¹⁸⁵ que *"resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa"*¹⁸⁶, dado que permite *"garantizar otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política"*¹⁸⁷.

76. *Contenido y alcance del derecho de petición.* En la sentencia C-951 de 2014, la Sala Plena precisó que el derecho de petición está integrado por cuatro elementos fundamentales. Estos son (i) la formulación de la petición, (ii) la pronta resolución, (iii) la respuesta de fondo y (iv) la notificación de la decisión.

76.1 *Formulación de petición.* Implica que *"los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición"*¹⁸⁸, por cuanto el derecho *"protege la posibilidad cierta y efectiva de dirigir a las autoridades o a los particulares, en los casos que determine la ley, solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas"*¹⁸⁹.

76.2 *Pronta resolución.* Consiste en que el término de respuesta del derecho de petición *"debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud"*¹⁹⁰. Según la Ley 1437 de 2011, este término de respuesta corresponde a 15 días hábiles¹⁹¹.

76.3 *Respuesta de fondo.* La respuesta debe ser ¹⁹²: (i) clara, *"inteligible y de fácil comprensión"*; (ii) precisa, de forma tal que *"atienda, de manera concreta, lo solicitado, sin información impertinente"* y *"sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas"*; (iii) congruente, es decir, que *"abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado"*, y (iv) consecuente, lo cual implica *"que no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada (...) sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente"*.

76.4 *Notificación.* La respuesta debe ser notificada, por cuanto la notificación es el mecanismo procesal adecuado *"para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en"*

¹⁸⁵ Sentencias T-377 de 2021, C-951 de 2014, T-455 de 2014, SU-975 de 2003, T-1089 de 2001, T-1160 A de 2001 y T-1009 de 2001, entre otras.

¹⁸⁶ Ib.

¹⁸⁷ Ib.

¹⁸⁸ Ib.

¹⁸⁹ Ib.

¹⁹⁰ Ib.

¹⁹¹ Ib. El Título II de la Ley 1437 de 2011, que regula el derecho de petición, fue sustituido por la Ley 1755 de 2015. El artículo 14 *ibidem* regula los siguientes términos: (i) 15 días *"[s]alvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria"*; (ii) 10 días para *"peticiones de documentos y de información"*, y (iii) 30 días para consultas *"a las autoridades en relación con las materias a su cargo"*.

¹⁹² Sentencias T-377 de 2021 y T-490 de 2018.

el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011. Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida”¹⁹³.

9. Reiteración de jurisprudencia sobre órdenes complejas para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales

77. *Órdenes simples y complejas.* Por medio de la sentencia T-081 de 2013, la Corte Constitucional recordó que las órdenes impartidas en sede de tutela se clasifican entre simples y complejas. Las primeras se dan cuando “*comprende una sola decisión de hacer o abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden*”. Este tipo de órdenes se pueden adoptar y ejecutar “*en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto*”. Las segundas ocurren cuando la orden “*conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden*”. En consecuencia, el cumplimiento de estas últimas, con frecuencia, “*requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno*”. En este sentido, las órdenes complejas “*son mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una política pública*”¹⁹⁴.

78. *Órdenes complejas para la construcción de obras públicas.* En un principio, la jurisprudencia constitucional negó la posibilidad de que el juez de tutela ordenara la construcción de una obra pública. Al respecto, precisó que este tipo de órdenes llevaría a que el juez constitucional estuviera “*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*”¹⁹⁵. Sin embargo, de manera posterior, la Corte Constitucional advirtió que los jueces no pueden “*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*”¹⁹⁶. Luego, sería resorte del juez constitucional ordenar la construcción de obras públicas ante la probada afectación de derechos fundamentales.

79. En contraste a esta postura, la Corte ha adoptado una metodología denominada *diálogo significativo*. En ejercicio de esta metodología, “*el juez constitucional no señala una orden compleja para conjurar una problemática específica, sino que apela a la comunicación e interlocución entre los actores que conocen de primera mano las aristas y particularidades del caso planteado*”¹⁹⁷. Como fundamento de esta postura, la Corte Constitucional ha

¹⁹³ Ib.

¹⁹⁴ Sentencia T-366 de 2020. Cfr. Sentencia T-081 de 2013.

¹⁹⁵ Sentencia T-195 de 1995.

¹⁹⁶ Sentencia T-306 de 2015. En este mismo sentido, consultar las sentencias T-219 de 2014, T-081 de 2013, T-012 de 2019 y T-167 de 2019, entre otras.

¹⁹⁷ Sentencia T-500 de 2020.

afirmado que el *“análisis de la faceta prestacional de los derechos no es una tarea exclusiva del juez constitucional. Sus titulares, así como los presuntos destinatarios u obligados de los deberes que correlativamente se derivan de aquellos, son quienes se encuentran en mejor posición epistémica para argumentar, por medio de premisas empíricas y normativas, cuál es su actual nivel de satisfacción”*¹⁹⁸. Es más, *“son quienes se encuentran en mejor posición para determinar cuál debe ser el nivel y modo apropiado para su garantía”*¹⁹⁹.

80. En todo caso, lo cierto es que ambas posiciones se encuentran vigentes en la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, la Corte ha utilizado algunos criterios orientadores para preferir una metodología sobre la otra. A saber, (i) el *“nivel de certeza sobre el carácter inaplazable de una obra”*²⁰⁰, (ii) *“el consenso eventual que exista respecto de su necesidad”*²⁰¹, (iii) *“las restricciones ambientales y dificultades técnicas que se presenten”*²⁰², (iv) *“la capacidad financiera y de gasto público que tenga una entidad”*²⁰³, (v) *“la existencia de medidas alternativas que garanticen la progresividad en el goce del derecho fundamental, sin afectar el disfrute inmediato de sus elementos esenciales”*²⁰⁴ y (vi) *“el nivel de compromiso que haya demostrado una autoridad para asegurar la realización de los intereses comprometidos”*²⁰⁵.

81. A manera de ejemplo, en la sentencia T-209 de 2019, esta Corporación adoptó órdenes complejas para garantizar los componentes de accesibilidad y disponibilidad del derecho a la educación. Al respecto, la Corte advirtió que *“las órdenes que adoptará la Sala, sin [sic] bien respetarán las competencias del ejecutivo, reflejarán, también, la urgencia de proteger”* los derechos fundamentales de los menores de edad agenciados. Asimismo, precisó que *“[u]n Estado Constitucional que tome en serio el derecho a la educación, no puede permitir que el acceso a dicho servicio suponga la asunción de riesgos desproporcionados”*. Para estos efectos, ordenó a las entidades territoriales accionadas a *“implementar un plan de contingencia orientado a mitigar los riesgos que enfrentan los menores para llegar a su escuela”*. Por lo demás, la Corte Constitucional consideró necesario que las accionadas entablen un *“proceso de interacción [con la comunidad], a fin de que, mediante un diálogo conjunto, encuentren alternativas adecuadas y razonables para [...] permitir garantizar la continuidad en el servicio público de educación de los menores”*.

10.Caso concreto

82. *Argumentos de la accionante.* La accionante, a nombre propio y en representación de residentes de la Vereda, interpuso acción de tutela en contra

¹⁹⁸ Sentencia T-209 de 2019.

¹⁹⁹ Ib.

²⁰⁰ Sentencia T-500 de 2020.

²⁰¹ Ib.

²⁰² Ib.

²⁰³ Ib.

²⁰⁴ Ib.

²⁰⁵ Ib.

del Municipio buscando la protección de sus derechos fundamentales a la vida, seguridad, derecho de petición y debido proceso. Por una parte, la actora adujo que el estado de infraestructura actual del puente que conecta el casco urbano del Municipio con la Vereda “*representa un alto peligro para la comunidad*”²⁰⁶. Por otra parte, la actora advirtió que, a la fecha de la interposición de la acción de tutela, no había recibido respuesta por parte de la gobernación a una petición presentada el 25 de agosto de 2022. En consecuencia, solicitó “*ordenar a los accionados [a] que procedan a realizar los trámites administrativos necesarios a efectos que [...] elaboren un proyecto que permita la construcción de un puente hamaca en la vereda*”²⁰⁷.

83. *Argumentos de la Alcaldía Municipal de El Playón.* La alcaldía consideró que la acción de tutela es improcedente por tres razones. Primero, no está acreditado el requisito de legitimación por pasiva, toda vez que la petición presentada por la accionante estaba dirigida ante una entidad territorial distinta. Segundo, sin precisar sus razones, afirmó que se presenta la “*inexistencia de violación de [los] derechos fundamentales*”²⁰⁸ de la actora. Tercero, para la alcaldía “*existen otros mecanismos judiciales para garantizar la protección de los derechos que se evidencia en la presente acción*”²⁰⁹. Por tanto, consideró que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad. En todo caso, la Sala advierte que la alcaldía no se refirió a la situación de infraestructura del puente hamaca.

84. *Argumentos de la Gobernación de Santander.* La gobernación pretendió que se declarara la carencia actual de objeto por hecho superado en el presente caso. Esto, toda vez que, el 16 de marzo de 2023, había remitido respuesta al derecho de petición elevado por la accionante. Asimismo, informó que no era la autoridad competente para tramitar la referida solicitud, por lo que corrió traslado de la misma a la Alcaldía Municipal de El Playón. Por lo demás, la Sala advierte que la gobernación no se refirió a la situación de infraestructura del puente hamaca.

85. *Situación de la población que reside en la Vereda.* De los elementos probatorios obrantes en el expediente, la Sala Séptima de Revisión constata que la comunidad que reside en la Vereda debe usar el puente hamaca para desplazarse hasta el casco urbano del Municipio. Por tanto, el puente es usado de manera diaria por adultos mayores, niños, niñas y adolescentes y población general²¹⁰. Por una parte, esta Sala advierte que la Vereda no cuenta con centros de salud, por lo que la población debe dirigirse a la cabecera municipal para acceder a los servicios médico asistenciales. Por otra parte, está probado que niños, niñas y adolescentes deben cruzar por el puente para acceder a sus centros educativos.

²⁰⁶ Expediente digital. “001TutelaConAnexos.pdf”, fl. 2.

²⁰⁷ Ib., fl. 3.

²⁰⁸ Expediente digital. “005RespuestaAlcaldía.pdf”, fl. 6.

²⁰⁹ Ib., fl. 5.

²¹⁰ Cfr. Expediente digital. “Respuesta a requerimiento.pdf”, fl. 2; y Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 4-5.

86. *Situación del puente que conecta la Vereda con la cabecera municipal.* Con base en la evidencia fotográfica remitida²¹¹, la Sala advierte que (i) el puente presenta fallas estructurales en, al menos, uno de los soportes de la hamaca; (ii) el tablero o la calzada de madera se encuentra incompleto, y (iii) las vigas y el tablero tienen arreglos provisionales hechos por los miembros de la comunidad. Asimismo, de la evidencia videográfica remitida por la accionante, la Sala resalta un video en el que la accionante y otro miembro de la comunidad señalan que el puente “*está podrido. Todo está totalmente podrido*”²¹² y que “*las guayas están reventadas totalmente*”²¹³. Es más, ha habido casos en los que los residentes de la Vereda se han caído de la hamaca, o han quedado “*colgando del puente pues la tabla que pisó se partió*”²¹⁴.

87. Asimismo, la Sala insiste en que la Alcaldía Municipal de El Playón dio respuesta extemporánea a los reiterados requerimientos probatorios en sede de revisión. Por tanto, no es claro que la administración municipal haya adelantado acciones tendientes al mantenimiento del referido puente. Es más, la accionante manifestó que, en múltiples ocasiones, la comunidad había puesto de presente la situación de infraestructura ante el alcalde. Sin embargo, al parecer, “*siempre [los] han ignorado*”²¹⁵.

88. *La Alcaldía Municipal de El Playón es la responsable del mantenimiento del puente hamaca que conecta la Vereda con el casco urbano.* En efecto, el artículo 76.1 de la Ley 715 de 2001 previó que las entidades territoriales de rango municipal tienen a cargo “*la construcción, ampliación, rehabilitación de la infraestructura de servicios públicos*”, así como participar en las inversiones de infraestructura para garantizar el acceso a los referidos servicios públicos. Asimismo, la Sala constata que (i) el referido puente queda ubicado al interior de la jurisdicción del Municipio de El Playón y (ii) la población de la Vereda debe transitar por el puente para acceder a servicios públicos. Por tanto, en el caso *sub examine*, la Alcaldía Municipal de El Playón es la entidad llamada a realizar los trámites administrativos necesarios para el mantenimiento de la hamaca.

89. *La Alcaldía Municipal de El Playón desconoció los derechos a la vida y a la integridad personal de la accionante y de sus agenciados.* En este contexto, la Sala considera que el estado de infraestructura del puente hamaca representa una amenaza a la vida y a la integridad personal de la accionante y de sus agenciados. En primer lugar, la Corte insiste en que las autoridades tienen el deber de proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia. En segundo lugar, la Sala reitera que el derecho a la integridad personal implica, entre otras, que el componente físico de las personas no puede verse afectado por lesiones ocasionadas por la acción u omisión de las entidades públicas. En tercer lugar, la Corte Constitucional resalta que, el estado de infraestructura de la hamaca ha llevado a que algunos residentes de

²¹¹ Ver párr. 15 *supra*.

²¹² Expediente digital. “WhatsApp Video 2023-09-01 at 9.38.14 AM”.

²¹³ *Ib.*

²¹⁴ Expediente digital. “Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf”, fl. 4-5.

²¹⁵ Expediente digital. “Respuesta a requerimiento.pdf”. fl. 3.

la Vereda se hayan caído de la hamaca, o quedado “*colgando del puente pues la tabla que pisó se partió*”²¹⁶. Luego, para para esta Sala es evidente que la situación de infraestructura del puente que conecta la Vereda con el Municipio amenaza los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de la accionante y de sus agenciados.

90. *La Alcaldía Municipal de El Playón desconoció el derecho a la salud, en su faceta de accesibilidad física, de la accionante y de sus agenciados.* Por otra parte, la Sala considera que el componente de accesibilidad física del derecho a la salud se ve desconocido por el estado de infraestructura del puente hamaca. Al respecto, la Corte reitera que para que los miembros de la comunidad accedan a los servicios y tecnologías en salud, deben transitar por el puente hamaca poniendo en riesgo su vida e integridad personal. En este sentido, no es posible afirmar que los servicios médicos se encuentran a una distancia geográficamente razonable de la Vereda. Por el contrario, el deterioro de la infraestructura del puente constituye una barrera física para acceder a los referidos servicios. Por lo demás, esta Sala considera que de conformidad con el principio de equidad, “*el Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección*”. Sin embargo, no existe prueba en el expediente que acredite la existencia de una política pública dirigida a dicho mejoramiento de la salud. Por tanto, la Sala amparará el derecho a la salud de la accionante y de sus agenciados.

91. *La Alcaldía Municipal de El Playón desconoció el derecho a la educación, en su dimensión de accesibilidad material, de los menores agenciados.* En línea con lo anterior, la Corte insiste en que el Estado debe garantizar que la ubicación geográfica de los niños, las niñas y los adolescentes no impida el ejercicio del derecho a la educación. Asimismo, reitera que el “*servicio público de educación y su componente de accesibilidad se materializa a través de la construcción y mantenimiento de la infraestructura de vías urbanas o rurales de tercer orden, incluidos los puentes, cuya competencia recae en el municipio*”²¹⁷. En el caso concreto, la Corte resalta (i) el estado de grave deterioro del puente hamaca, (ii) que algunos menores de edad deben transitar por el mismo para acceder a su centro educativo y (iii) que una estudiante quedó “*colgando del puente pues la tabla que pisó se partió*”²¹⁸. Así, esta Sala concluye que la Alcaldía Municipal de El Playón está desconociendo sus obligaciones relacionadas con el componente de accesibilidad del derecho a la educación. Luego, la Corte amparará el derecho fundamental a la educación de los menores de edad agenciados.

92. *La Gobernación de Santander y la Alcaldía Municipal de El Playón vulneraron el derecho de petición de la accionante.* Sobre este particular, la Corte advierte que la accionante presentó su solicitud ante la Gobernación de Santander el 25 de agosto de 2022²¹⁹. Habida cuenta de la ausencia de una

²¹⁶ Expediente digital. “*Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf*”, fl. 4-5.

²¹⁷ Sentencia T-366 de 2020.

²¹⁸ Expediente digital. “*Responde a Corte Constitucional PM EP S 0263 2023.pdf*”, fl. 4-5.

²¹⁹ Junto con el señor Guillermo Duque Pedroso. Cfr. Expediente digital. “*001TutelaConAnexos.pdf*”, fl. 4.

respuesta por parte de la Gobernación, el 15 de marzo de 2023 la actora interpuso la acción de tutela objeto de revisión. De manera posterior, el 16 de marzo de 2023 la Gobernación de Santander dio respuesta a la referida solicitud, argumentando que no es la entidad competente para darle trámite. Por lo anterior, el mismo 16 de marzo de 2023 le corrió traslado de la petición a la Alcaldía Municipal de El Playón²²⁰. En todo caso, la Sala no encuentra acreditado que la alcaldía haya tramitado la solicitud de la accionante.

93. En este contexto, entre la presentación de la petición y la respuesta de la gobernación transcurrieron alrededor de 7 meses. Asimismo, entre el traslado de la petición a la alcaldía y la fecha de la presente providencia, han transcurrido más de 5 meses, sin que haya habido respuesta. En ambos casos, el término transcurrido excede el término legal previsto para responder la solicitud²²¹. Es más, ninguna de las entidades expresó los motivos que fundamentaran su demora para responder a la solicitud, así como tampoco indicaron un *plazo razonable* en el cual podrían dar respuesta de fondo al asunto. Por lo anterior, es evidente que ambas autoridades vulneraron el derecho de petición de la accionante, por lo que la Corte amparará el derecho de petición de la actora.

94. *Remedio constitucional.* Para efectos de la materialización del amparo a los derechos a la vida, la integridad personal, la salud y a la educación, la Corte considera necesario que la Alcaldía Municipal de El Playón adopte un plan de contingencia que priorice el mantenimiento del puente hamaca que conecta a la Vereda con la cabecera municipal. Para estos efectos, la Sala adoptará la metodología de *diálogo significativo*. Esto, por cuatro razones. Primero, no hay certeza sobre las posibles restricciones ambientales y/o técnicas que se presenten en el marco del diseño e implementación del proyecto de política pública. Segundo, la Corte no tiene conocimiento sobre la capacidad financiera actual que tenga el Municipio para la realización de las labores de mantenimiento y adecuación de la hamaca. Tercero, no se desacreditó la posible existencia de medidas alternativas que garanticen los derechos fundamentales amparados, sin que estas medidas desconozcan el goce inmediato de los elementos esenciales de los referidos derechos. Cuarto, como lo ha reconocido la Corte, “*el diálogo significativo igualmente permite a las partes concernidas definir de mejor manera las estrategias, programas y medidas que logren alcanzar un resultado satisfactorio al derecho objeto de*

²²⁰ Expediente digital. “*Rta. Gobernación de Santander II (después de traslado).pdf*”, fl. 3.

²²¹ Art. 14 de la Ley 1755 de 2015. “*Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: || 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. || 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. || Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.*

*estudio, teniendo en cuenta las limitaciones físicas y presupuestales a las que haya lugar*²²².

95. Por tanto, la Corte Constitucional ordenará a la alcaldía la celebración de un espacio de diálogo con la comunidad, que deberá cumplir con las siguientes exigencias:

95.1 La celebración del espacio de diálogo se deberá realizar, a más tardar, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a este fallo. La convocatoria para su realización, la delimitación de la agenda y demás condiciones logísticas deberán ser coordinadas por la Alcaldía Municipal de El Playón.

95.2 El espacio de diálogo deberá contar con la participación de, al menos, (i) las entidades accionadas, (ii) la accionante, (iii) los agenciados, o sus representantes, (iv) el Personero Municipal de El Playón y (v) el docente Alcides Tarazona Gelvez, quien tiene a su cargo la dirección del centro educativo ubicado al interior de la Vereda.

95.3 Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la instalación del espacio de diálogo, la alcaldía deberá presentar ante el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón, un plan de contingencia que pretenda mitigar los riesgos que presentan los residentes de la Vereda para acceder a la prestación de los servicios en educación y salud. El referido plan de contingencia deberá tener un cronograma claro y razonable de implementación.

95.4 Teniendo en cuenta las barreras físicas que el estado de infraestructura del puente representa en materia de acceso los derechos a la salud y a la educación, la Corte ordenará que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación del plan de contingencia ante el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón, la alcaldía deberá empezar a adelantar todos los trámites administrativos pertinentes para cumplir con los compromisos adquiridos en el espacio de diálogo y tendientes a habilitar el adecuado funcionamiento del puente hamaca o una infraestructura semejante.

95.5 El Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón deberá valorar la *claridad* y *razonabilidad* del plan de contingencia y del cronograma de implementación descrito en el numeral 3 del presente acápite. En caso de que la referida autoridad judicial no encuentre que el plan cumpla con estos estándares, deberá exigir que se realicen los ajustes pertinentes, en un término no superior a tres (3) días hábiles. Al vencimiento del referido plazo, el juez lo avalará u ordenará que se implemente en los plazos y condiciones que este considere razonables.

95.6 En un término de tres (3) meses, contados a partir de la notificación de

²²² Sentencia T-500 de 2020.

esta providencia, la Alcaldía Municipal de El Playón deberá presentar un informe ante el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón. En este informe, deberá describir, al menos, (i) la problemática del puente hamaca y de los residentes de la Vereda, (ii) el proceso de convocatoria al espacio de diálogo, (iii) las conclusiones y los compromisos acordados en el citado espacio y (iv) las acciones que ha adelantado para cumplir con sus compromisos. Luego, de manera trimestral, la alcaldía deberá rendir informes adicionales ante el referido juzgado, que den cuenta del avance en la implementación de los compromisos adquiridos. Por su parte, el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón deberá valorar los avances presentados en dichos informes y verificar que la alcaldía esté acatando las órdenes proferidas en esta providencia.

96. Ahora bien, para garantizar el derecho de petición de la actora, la Sala Séptima de Revisión ordenará a la Alcaldía Municipal de El Playón que, en caso de no haberlo hecho, dé respuesta de fondo, y la notifique, a la petición presentada por Emilse Roperero de Mantilla. Esto, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente decisión.

11. Síntesis de la decisión

97. *Hechos.* El 15 de marzo de 2023, Emilse Roperero de Mantilla, en nombre propio, y en representación de la población que reside en la sección Santa Isabel de la vereda Río Blanco del Municipio de El Playón, interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de El Playón y la Gobernación de Santander. Esto, por considerar que estas autoridades desconocieron sus derechos fundamentales a la vida, seguridad, derecho de petición y debido proceso. En particular, la accionante advirtió que el estado de infraestructura del puente hamaca que conecta la vereda con el casco urbano del municipio pone en riesgo la vida de la accionante y los agenciados. Asimismo, la actora advirtió que, el 25 de agosto de 2022, había presentado una solicitud ante la Gobernación de Santander. Sin embargo, a la fecha de la interposición de la tutela, esta autoridad no había dado respuesta.

98. *Problemas jurídicos.* La Sala Séptima de Revisión formuló tres problemas jurídicos. El primero, referente al estudio de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela *sub judice*. El segundo, sobre la posible vulneración de los derechos a la vida, a la integridad personal, así como a la salud y a la educación, en sus facetas de accesibilidad física, habida cuenta del estado de infraestructura del puente hamaca. El tercero, relacionado con el posible desconocimiento del derecho de petición de la accionante.

99. En el análisis del caso concreto, la Sala concluyó lo siguiente:

Conclusiones del caso concreto
La Sala encontró acreditados, parcialmente, los requisitos generales de procedibilidad. La Sala constató el cumplimiento del requisito de legitimación por activa de la accionante, de los agenciados que suscribieron una ratificación y de los menores agenciados. Sin embargo, no se satisfizo el referido requisito respecto de los agenciados que no suscribieron la ratificación. Por lo demás, encontró satisfecho el requisito de (i) legitimación por pasiva de las accionadas, (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad. Esto último, toda vez que el

asunto superó el juicio material de procedibilidad, así como el juicio de eficacia, en el caso concreto.

La Alcaldía Municipal de El Playón desconoció los derechos a la vida e integridad física, así como a la salud, en su faceta de accesibilidad física, de la accionante y sus agenciados. Por una parte, la Sala encontró que la situación de infraestructura del puente hamaca implica una amenaza para la vida e integridad física de la comunidad que debe transitar por el mismo. Por otra parte, la Corte advirtió que el estado de la hamaca constituye una barrera física para que la referida comunidad acceda a los servicios y tecnologías en salud. Por tanto, consideró que la omisión de darle mantenimiento al puente hamaca (i) amenaza los derechos a la vida y a la integridad personal y (ii) desconoce los principios de equidad y universalidad, así como la faceta de accesibilidad física del derecho a la salud.

La Alcaldía Municipal de El Playón desconoció el derecho a la educación, en su dimensión de accesibilidad material, de los menores agenciados. Al respecto, la Sala concluyó que no se estaba garantizando el ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes agenciados, habida cuenta de su ubicación geográfica de residencia. En este sentido, reiteró que el “servicio público de educación y su componente de accesibilidad se materializa a través de la construcción y mantenimiento de la infraestructura de vías urbanas o rurales de tercer orden, incluidos los puentes, cuya competencia recae en el municipio”²²³.

La Alcaldía Municipal de El Playón y la Gobernación de Santander desconocieron el derecho de petición de la accionante. La Sala encontró que por una parte, la gobernación había tardado alrededor de 7 meses para darle trámite a la petición elevada por la actora. Asimismo, constató que la gobernación corrió traslado de la solicitud a la alcaldía el 16 de marzo de 2023. Sin embargo, a la fecha de la presente providencia no obra prueba en el expediente que demuestre que la alcaldía respondió la petición. Por tanto, la Corte concluyó que ambas autoridades administrativas habían vulnerado el derecho de petición de la accionante.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. – REVOCAR el fallo de tutela de 30 de marzo de 2023, proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón.

SEGUNDO. – DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por activa, respecto de Federico Vega, Jorge Caicedo, Edwin Pabón y Salomón Sierra Carvajal. Lo anterior, de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. – AMPARAR el derecho de petición de la accionante, los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de la accionante y los agenciados y el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes agenciados.

CUARTO. – ORDENAR a la Alcaldía Municipal de El Playón instalar un espacio de diálogo con la comunidad, presentar tanto el plan de contingencia, como un cronograma de actividades, e inicie su ejecución, en la forma y dentro de los plazos establecidos en el fundamento jurídico 95 de la presente providencia.

QUINTO. – ORDENAR al Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón que valore el plan de contingencia y el cronograma de implementación referidos en

²²³ Sentencia T-366 de 2020.

el fundamento jurídico 95 de la presente decisión. Asimismo, en caso de no encontrarlo ajustado a los estándares de claridad y razonabilidad, la autoridad judicial deberá exigir el ajuste a los referidos documentos, dentro de un término no superior a tres (3) días hábiles. Al vencimiento de dicho plazo, el juzgado deberá avalar el plan de contingencia, junto con su cronograma, u ordenar que se implemente el mismo en los plazos y condiciones que considere razonables.

SEXTO. – ORDENAR a la Alcaldía Municipal de El Playón que, en un término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, presente un informe ante el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón que contenga lo descrito en el fundamento jurídico 95.6 de esta decisión. Luego, de manera trimestral, la alcaldía deberá rendir informes adicionales ante el referido juzgado, que den cuenta del avance en la implementación de los compromisos adquiridos. Por su parte, el Juzgado Promiscuo Municipal de El Playón deberá valorar los avances presentados en dichos informes y verificar que la alcaldía esté acatando las órdenes proferidas en esta providencia.

SÉPTIMO. – ORDENAR a la Alcaldía Municipal de El Playón que, en caso de no haberlo hecho, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de esta decisión, dé respuesta de fondo a la petición presentada por Emilse Roperero de Mantilla ante la Gobernación de Santander.

OCTAVO. – LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

