



Sentencia T-366/20

Referencia: Expedientes T-7.730.387 y T-7.744.935.

Acciones de tutela instauradas por Yeison Navarro Roa y Jessica Gámez Jara, en representación de sus hijos Dilan Esteban Navarro Roa y Luciana Arango Gámez, respectivamente, en contra de la Alcaldía Municipal de Ibagué, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas y Cristina Pardo Schlesinger, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la decisión proferida en única instancia por el Juzgado Noveno Penal Municipal de Ibagué con Función de Conocimiento el veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), expediente T-7.730.387, y de los fallos dictados en primera instancia por el Juzgado Décimo Penal Municipal Mixto con Funciones de Conocimiento de Ibagué el siete (7) de octubre de dos mil diecinueve (2019) y en segunda instancia por el Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué el dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), en el proceso de tutela T-7.744.935.

La acciones de amparo fueron seleccionadas para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Doce de la Corte Constitucional¹ mediante Auto proferido el dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), notificado por estado el veintidós (22) de enero de dos mil veinte (2020).

En la referida providencia, la Sala dispuso acumular entre si los expedientes T-7.730.387 y T-7.744.935 por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una sola sentencia.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. Expediente T-7.730.387

El demandante, actuando en representación de Dilan Esteban Navarro Ortiz, formuló acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de ese municipio por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la educación, a la vida y a la integridad personal de su hijo.

1.1. El accionante manifestó que, para ir a estudiar, Dilan Esteban debe cruzar de manera permanente y obligatoria un puente colgante que se encuentra en mal estado y a punto de colapsar, ubicado sobre la quebrada La Chumba, el cual comunica la entrada de la finca el Chaleco con la vía San Bernardo en el municipio de Ibagué.

1.2. El actor informó que mediante derecho de petición² la comunidad de esa zona rural le solicitó a la Alcaldía Municipal de Ibagué “*la construcción*

¹ Integrada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos.

² Formulado el 12 de marzo de 2019.

INMEDIATA de un PUENTE PEATONAL, sobre la quebrada la chumba".

1.3. Indicó que, en atención a la anterior solicitud, el 12 de abril de 2019 un ingeniero civil de la Alcaldía Municipal de Ibagué – Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural efectuó una visita técnica al puente La Chumba, de la cual concluyó que la estructura colgante *“está en un avanzado estado de deterioro, lo cual genera un riesgo alto de colapso de la estructura. Se recomienda realizar los estudios y diseños a que haya lugar para la posterior construcción del puente de la vereda”*³.

1.4. El señor Yeison Navarro Roa informó que, mediante oficio del 14 de mayo de 2019, las entidades demandadas argumentaron la imposibilidad de atender la recomendación dada por el experto en ingeniería pues *“los recursos están siendo utilizados para la atención de la ola invernal”*.

1.5. El accionante aclaró que ante la negativa de la entidad territorial accionada para dar una solución a la problemática planteada, el 6 de junio de 2019 presentó queja formal ante la Personería Municipal de Ibagué, sin que a la fecha de la formulación de la presente tutela, haya obtenido respuesta por parte de esa entidad.

1.6. Por todo lo anterior, Yeison Navarro Roa formuló acción de tutela con la pretensión de que se ordene la construcción inmediata de un puente peatonal sobre la quebrada La Chumba, pues su hijo, quien estudia en la escuela San Bernardo en preescolar, *“arriesga su vida por el posible colapso de este puente colgante deteriorado”*.

Por lo anterior, el actor solicitó la protección de los derechos fundamentales a la educación, a la vida y a la integridad personal de su hijo de cinco años. En esa medida, le requirió al juez de tutela que ordene a la Alcaldía Municipal de Ibagué y a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de ese municipio *“la construcción INMEDIATA del PUENTE PEATONAL sobre la quebrada la chumba, en la vía a San Bernardo Tolima, cinco (5) minutos antes del pueblo, a la entrada de la finca el chaleco, por poner en riesgo la vida e integridad personal de mi hijo menor de edad”*⁴.

2. Expediente T-7.744.935

La demandante, actuando en representación de Luciana Arango Gámez,

³ Informe de visita técnica del 4 de octubre de 2018, realizada por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de la Alcaldía de Ibagué. Folios 12 al 16, cuaderno principal, expediente T-7.730.387.

⁴ Folio 2, cuaderno principal, expediente T-7.730.387.

formuló acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA- por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la educación, a la vida y a la integridad personal de su hija.

2.1. La accionante afirmó en su escrito que vive junto con su hija Luciana Arango Gámez de cinco años de edad en el corregimiento de Coello Cocora en el municipio de Ibagué.

2.2. Indicó que la menor *“estudia preescolar en la institución educativa Antonio Nariño en el corregimiento de Coello, razón por la que se ve obligada diariamente a atravesar el río (sic) Cocora sobre unas guaduas improvisadas como puente, lo que pone en altísimo riesgo su vida, principalmente cuando llueve, porque además que el río (sic) crece las guaduas se ponen lisas y en repetidas oportunidades mi hija ha estado a punto de caer al río (sic)”*⁵.

2.3. La señora Jessica Gámez Jara sostuvo que es lamentable que su hija tenga de exponer su vida para poder acceder a sus estudios pues aun cuando las entidades accionadas tienen pleno conocimiento de la urgente necesidad de construir un paso seguro para cruzar el río Cocora, no ha tomado las medidas pertinentes para conjurar el riesgo permanente al que se enfrenta Luciana.

2.4. Finalmente, la peticionaria afirmó que la tutela es el único mecanismo con el que cuenta para obtener la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la educación de su hija, pues *“no es justo que por ser pobre y vivir en una zona rural sea tan inaceptablemente abandona[da] por el estado (sic), ya que entiendo que tiene los mismos derechos a la vida y a la educación que tienen los niños que viven en el casco urbano de Ibagué”*⁶.

2.5. Por lo anterior, la demandante solicitó que *“se ordene a los accionados construyan inmediatamente un paso seguro, o un puente sobre el río Cocora[,] En (sic) la vereda Cocora, de manera que mi hija **LUCIANA ARANGO GÁMEZ** de 5 años de edad, pueda ir y venir diariamente de su colegio sin que su vida corra peligro”*.

Contestación de las demandas

1. Expediente T-7.730.387

⁵ Folio 1, cuaderno principal, expediente T-7.744. 935.

⁶ Folio 2, cuaderno principal, expediente T-7.744. 935.

Mediante Auto del dieciséis (16) de julio de dos mil diecinueve (2019) el Juzgado Noveno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Ibagué admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó correr traslado a la Alcaldía Municipal y a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de ese municipio, para que se pronunciaran sobre los hechos y las pretensiones de la demanda. Asimismo, decidió vincular a la Personería Municipal de Ibagué.

En cumplimiento de lo ordenado, se recibieron las siguientes respuestas:

Personería Municipal de Ibagué

La Agencia del Ministerio Público, mediante escrito del 19 de julio de 2019⁷, se refirió a la acción de tutela para indicar que coadyuva a la prosperidad de la pretensión del accionante y solicitó su desvinculación del proceso objeto de revisión por falta de legitimación en la causa por pasiva.

El personero municipal de Ibagué afirmó que el 11 de abril de 2019 se formuló ante esa entidad derecho de petición mediante el cual se solicitó la construcción de un puente peatonal sobre la quebrada La Chumba, requerimiento que fue remitido, el 22 de abril de la misma anualidad, a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para lo pertinente.

El ente vinculado manifestó que el 6 de junio de 2019 recibió una nueva petición en la cual se reiteró la pretensión antes referida. Por lo anterior, aclaró que el 20 de junio de ese año informó a la parte interesada sobre las actuaciones realizadas frente a dicha solicitud y le entregó copia de la respuesta expedida por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Ibagué, en la cual informó que no cuenta con los recursos necesarios para ejecutar la obra.

Así las cosas, el personero municipal de Ibagué aseguró que los actos ejecutados dentro del trámite de las peticiones formuladas para la construcción del puente peatonal sobre la quebrada La Chumba se ajustaron a los lineamientos contenidos en la Ley 1755 de 2015.

Alcaldía Municipal de Ibagué

La entidad territorial accionada, mediante oficio del 23 de julio de 2019⁸, indicó que se oponía a la prosperidad de las pretensiones contenidas en la tutela de la referencia (T-7.730.387). Argumentó que el presunto daño que

⁷ Folios 28 al 37, cuaderno principal, expediente T-7.730.387.

⁸ Folios 38 al 40, cuaderno principal, expediente T-7.730.387.

alega el accionante no obedece a fallas o faltas en el servicio prestado por esa administración.

La abogada de la Oficina Jurídica de la entidad accionada afirmó que si bien el alcalde tiene ciertas funciones relacionadas con el tema objeto de debate, la Alcaldía Municipal de Ibagué delegó en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural la competencia para dar respuesta a la acción de tutela presentada por el señor Yeison Navarro Roa. Por lo anterior, la misma fue enviada a esa dependencia para lo pertinente.

Indicó que esa entidad *“coadyuva la respuesta y pruebas que sean aportadas a su Despacho por la dependencia ya mencionada con respecto a la Acción de Tutela del asunto”*⁹. Asimismo, solicitó *“exonerar de cualquier responsabilidad al señor Alcalde”*.

Finalmente, la abogada de la Alcaldía Municipal de Ibagué afirmó que, en el presente caso, la acción de tutela no es el mecanismo procedente para la protección de los derechos que reclama el accionante, pues, sin indicar cuales, sostuvo que existen otros recursos o medios de defensa judicial para dirimir el conflicto planteado en el asunto de la referencia.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Ibagué

El 31 de julio de 2019¹⁰ la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural presentó contestación a la acción de amparo objeto de revisión (T-7.730.387) y solicitó al juez de instancia *“se exonere al Municipio de Ibagué y a esta Secretaría de cualquier tipo de responsabilidad y que declare la improcedencia de la acción de tutela en el presente caso”*¹¹. Lo anterior, al argumentar que los hechos alegados por el accionante no son imputables a la administración por acción u omisión.

Respecto de la pretensión de la tutela, la autoridad manifestó que en la actualidad no se cuenta con los recursos para realizar este tipo de obras, pues el gasto del dinero público está sujeto a un plan de desarrollo aprobado por quienes hacen la veeduría de estos.

La secretaría accionada indicó que el 25 de abril de 2019 se realizó una visita técnica al lugar donde queda ubicada la estructura improvisada que

⁹ Folio 39, cuaderno principal, expediente T-7.730.387.

¹⁰ Folios 48 y 49 del cuaderno principal, expediente T-7-730.387. En el oficio de contestación presentado por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural se aclaró que la acción de tutela de la referencia solo fue notificada a esa entidad hasta el día 26 de julio de 2019 debido a que fue radicada inicialmente en la Secretaría de Ambiente y Gestión de Riesgo, lo que generó que se profiera una respuesta de manera tardía.

¹¹ Folio 49 Ibidem.

hace las veces de puente peatonal sobre la quebrada La Chumba, y se determinó que se trata de un predio privado. En esa medida, manifestó que en aplicación del concepto jurídico de la función social de la propiedad privada *“los particulares deben servir a la sociedad y proveerse de los mecanismos necesarios para realizar el pleno goce y uso de su bien, entre estos herramientas de acceso a los mismos”*.

El Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural señaló que, bajo la primacía del fin social y ecológico de la propiedad privada, quien construye y/o urbaniza es responsable de las obras necesarias para garantizar el acceso a su predio. Para sustentar lo anterior, comparó de manera análoga el caso concreto con la normativa de servicios públicos que establece en cabeza de los constructores la obligación ejecutar las obras necesarias para que los inmuebles puedan conectarse a la red de los referidos servicios.

Finalmente, la secretaría accionada concluyó que el Estado no puede invertir recursos de manera aislada y sin ningún tipo de planificación. Máxime, cuando el accionante no ha obrado de manera responsable para conectar su predio al sistema vial existente en el municipio. Adicionalmente, argumentó que la obra solicitada podría costarle a la entidad territorial alrededor de 300 millones de pesos y requeriría de una inversión inicial en estudios y diseños, en donde el administrador de justicia debe evaluar el costo y beneficios de la misma al momento de tomar determinaciones.

Secretaría de Planeación Municipal¹²

La directora de Información y Aplicación de la Norma Urbanística de la secretaría vinculada, mediante oficio del 23 de septiembre de 2019, indicó que no tiene competencia funcional respecto de la petición del accionante para la construcción, vigilancia o cualquier actuación relacionada con el puente de la quebrada La Chumba.

Asimismo, aclaró que esa entidad no ha recibido requerimiento alguno por parte del accionante frente a los hechos de la tutela. Por lo anterior, concluyó que la Secretaría de Planeación no ha vulnerado derecho alguno al señor Yeison Navarro Roa por acción u omisión.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC¹³

¹² Vinculada al proceso de tutela mediante Auto del 13 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Ibagué.

¹³ Vinculado al proceso de tutela mediante Auto del 13 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Ibagué.

El Director Territorial del Tolima del IGAC, mediante oficio del 24 de septiembre de 2019, solicitó la desvinculación de esa entidad del trámite de tutela. Argumentó que no se observa derecho de petición o trámite pendiente por parte de ese instituto que tenga que resolver frente a la problemática planteada.

2. Expediente T-7.744.935

Mediante Auto del veinticuatro (24) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) el Juzgado Décimo Penal Municipal Mixto con Funciones de Conocimiento de Ibagué admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó correr traslado a la alcaldía municipal y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la demanda. Asimismo, decidió vincular a la Gobernación del Tolima y a la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué.

En cumplimiento de lo ordenado, se recibieron las siguientes respuestas:

Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA

El 27 de septiembre de 2019 la apoderada judicial de la corporación accionada, luego de referirse a los hechos y pretensión de la demanda, solicitó la desvinculación de su representada del presente trámite de tutela al sostener que no existe ninguna razón para que CORTOLIMA responda por actuaciones que no se encuentran dentro de su competencia, sino en cabeza de las entidades del Estado.

CORTOLIMA afirmó que es competencia de la Alcaldía de Ibagué adelantar las obras relacionadas con la seguridad y la protección de la vida de los ciudadanos de ese municipio. En esa medida, sostuvo que la construcción de un puente peatonal como vía de acceso seguro y eficaz para el desplazamiento de la hija de la accionante y demás habitantes del sector donde residen, atañe a la entidad territorial a través de la dependencia correspondiente.

Adicionalmente, la accionada argumentó que aun cuando la presente tutela se dirige a que se conceda el amparo de derechos fundamentales de la menor Luciana Arango, en el fondo lo que se pretende es la solución de un problema de toda una colectividad. En ese sentido, afirmó que el medio de control correspondiente sería el de protección de garantías e interés colectivos, específicamente, el de la seguridad y el transporte de toda la comunidad de ese sector del municipio de Ibagué.

Gobernación del Tolima

El Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos de la Gobernación de Tolima, mediante oficio del 27 de septiembre de 2019¹⁴, solicitó su desvinculación de la presente acción constitucional al sostener que no ha incurrido en alguna vulneración directa o de cualquier otra índole sobre los derechos de la accionante o de su hija.

Indicó que, según lo estipulado en la Ley 1228 de 2008, el Departamento del Tolima no tiene competencia sobre las vías de acceso a intervenir en este caso. Lo anterior, al tratarse de una vía terciaria que comunica la cabecera de Ibagué con las veredas municipales; específicamente, con el corregimiento de Coello Cocora.

El ente territorial vinculado argumentó que siempre ha estado atento a colaborar con el municipio de Ibagué en materia de infraestructura pues los departamentos tienen la obligación de prestar dicho servicio cuando quiera que las entidades municipales no estén en la capacidad de hacerlo. Sin embargo, aseguró que en el presente caso *“tiene un impedimento legal para hacerlo; pues no puede sobrepasar sus funciones, así sea en cumplimiento de una orden judicial”*¹⁵.

Finalmente, reiteró que no ha desconocido de manera flagrante los derechos de la accionante. No obstante, adujo que en el caso en que el juez de tutela considere necesario la intervención de todos los entes públicos, se sirva *“indicar que función le corresponde a cada uno de ellos (función de apoyo, asesoría, financiero, jurídico, etc.) para que no se presenten vacíos en el cumplimiento de las ordenes (sic)”*¹⁶.

Secretaría de Planeación Municipal

En oficio del 27 de septiembre de 2019 el Director de Ordenamiento Territorial Sostenible de la entidad vinculada se refirió a los hechos y pretensión de la acción de tutela e indicó que se encuentra en la capacidad de prestar todo el apoyo necesario para establecer, conforme con sus competencias, las condiciones de seguridad en que vive la accionante y su familia.

¹⁴ Folios 23 al 35, cuaderno principal, expediente T-7.744.935.

¹⁵ Folio 24, cuaderno principal, expediente T-7.744.935.

¹⁶ Ibidem.

La secretaría vinculada afirmó que en el presente caso es menester llevar a cabo un análisis sobre la localización del asiento habitacional de la accionante, las condiciones de accesibilidad, seguridad y demás aspectos sociales y de entorno que permitan establecer las vías de acceso con que cuenta la menor Luciana Arango para desplazarse a la institución educativa en la cual se forma.

Asimismo, indicó que resulta fundamental establecer si en la zona rural donde reside la demandante hay otros establecimientos educativos, cuanto tiempo llevan habitando la zona y qué patrones de seguridad existen (si se encuentra o no en una zona de alto riesgo mitigable).

La Secretaría de Planeación concluyó que la construcción de un puente sobre el río Cocora o un paso seguro en ese sector no se encuentra dentro de sus competencias, pues todos los asuntos relacionados con la obra que se pretende construir corresponden a las funciones asignadas a la Secretaría de Infraestructura, a la Secretaría de Ambiente y Gestión de Riesgo, a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario.

Sentencias objeto de revisión

1. Expediente T-7.730.387

Única instancia¹⁷

Mediante providencia del veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) el Juzgado Noveno Penal Municipal de Ibagué con Función de Conocimiento declaró improcedente la acción de tutela formulada por Yeison Navarro Roa en representación de su hijo Dilan Estaban Navarro Ortiz contra la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

¹⁷ La Sala aclara que el asunto de la referencia fue resuelto por primera vez en sentencia del 30 de julio de 2019 proferida por el Juzgado Noveno Penal de Ibagué con Función de Conocimiento. En el referido fallo la autoridad judicial declaró improcedente la tutela por subsidiariedad. Consideró que el accionante debía acudir a la acción popular o de grupo, pues en el presente caso “no se logró probar que los inconvenientes que presenta la estructura que permite el paso de nueve familias numerosas de la quebrada la chumba en la vía a San Bernardo Tolima, cinco minutos antes del pueblo, en la entrada a la finca el Chaleco, estén amenazando o puedan vulnerar derechos subjetivos del demandante o de su hijo menor de edad, de manera tal que amerite la intervención del Juez de Tutela y que desplace así la Acción Popular”. Una vez impugnada la anterior decisión por el accionante, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué en providencia del 6 de septiembre de 2019 consideró que era necesaria la vinculación de la Secretaría de Planeación Municipal y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi al presente trámite de tutela. Por lo anterior, decretó la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda a fin de que se efectuara la debida integración al contradictorio.

El juez de primera instancia manifestó que en el asunto de la referencia no se observa el cumplimiento del requisito de subsidiariedad pues el peticionario debe acudir a la acción popular como mecanismo eficaz e idóneo para la protección de los intereses y derechos colectivos de los habitantes del sector de la quebrada La Chumba. Lo anterior, al argumentar que la construcción del puente peatonal en la vía San Bernardo, Tolima, concierne a todas las familias de esa zona, por lo que no puede el juez de tutela amparar los derechos subjetivos del demandante o de su hijo. La anterior decisión no fue objeto de impugnación.

2. Expediente T-7.744.935

Primera instancia

Mediante providencia del siete (7) de octubre de dos mil diecinueve (2019) el Juzgado Décimo Penal Municipal Mixto con Funciones de Conocimiento de Ibagué resolvió declarar improcedente la acción de tutela formulada por Jessica Gámez Jara en representación de su hija Luciana Arango Gámez contra la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA. Sin embargo, exhortó a la entidad territorial y a la Secretaría de Planeación municipal a que *“inicien los estudios pertinentes en la Vereda Cocora, para establecer las condiciones en que habitan los residentes del sector y la necesidad de la construcción del puente reclamado por la señora JESSICA GÁMEZ JARA en representación de LUCIANA ARANGO GÁMEZ”*.

El juez de primera instancia argumentó que el cumplimiento del requisito de subsidiariedad no se encuentra satisfecho pues la acción de tutela no procede para la protección de derechos colectivos. Por lo anterior, indicó que la accionante debe acudir a la acción popular.

Manifestó que en el presente caso no se evidencia un perjuicio irremediable pues, según lo manifestado por la actora, la estructura que atraviesan a diario los habitantes de ese sector se encuentra en mal estado desde hace varios años y fue apenas con la presente tutela que inició las reclamaciones pertinentes.

La autoridad judicial manifestó que la acción popular es el mecanismo judicial idóneo para solucionar controversias como la expuesta en el presente asunto, tal como lo establece el artículo 88 de la Constitución, desarrollado por la Ley 472 de 1998.

Impugnación

Inconforme con la anterior decisión, la señora Jessica Gámez Jara impugnó la sentencia proferida el siete (7) de octubre de dos mil diecinueve (2019) por el Juzgado Décimo Penal Municipal Mixto con Funciones de Conocimiento de Ibagué. Argumentó que la acción de tutela sí es procedente en este caso pues su hija es la directamente afectada al tener que arriesgar su vida e integridad personal al no tener un paso seguro por el río Cocora para poder asistir a su institución educativa.

Indicó que la acción popular no es el mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales de Luciana Arango pues *“la pretensión es el aseguramiento de un piso seguro para su hija por el río Cocora cuando va a estudiar y cuando regresa a su residencia y esto no puede pedirse como medida cautelar en la acción popular porque es la pretensión principal”*¹⁸.

Segunda instancia

El Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué, mediante providencia del dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019) resolvió confirmar el fallo impugnado al argumentar que la acción de tutela no procede cuando no se acredita una afectación individual.

Para la autoridad judicial el asunto de la referencia busca solucionar los problemas estructurales de una comunidad, es decir, proteger el derecho colectivo de todos los habitantes de la vereda Cocora, para lo cual deben acudir a la acción popular como medio de protección judicial principal.

Por lo anterior, el *ad quem* resolvió *“CONFIRMAR, el fallo de primera instancia proferido el 7 de octubre de 2019, por el Juzgado Décimo Penal Municipal Mixto con Funciones de Conocimiento de Ibagué”*.

Pruebas obrantes en el expediente

1. Expediente T-7.730.387

El accionante aportó al escrito de tutela los siguientes elementos probatorios:

i) Constancia de estudio del grado transición del menor Dilan Esteban Navarro Ortiz, expedida por la Institución educativa San Bernardo.

¹⁸ Folio 60, cuaderno principal, expediente T-7.744.935.

- ii) Copia del registro civil de nacimiento de Dilan Esteban Navarro Ortiz.
- iii) Copia del derecho de petición formulado ante la Alcaldía Municipal de Ibagué, el 12 de marzo de 2019.
- iv) Respuesta dada por la entidad territorial accionada a la petición de construcción de un puente peatonal, del 12 de abril de 2019.
- v) Copia de la visita técnica efectuada por la Alcaldía Municipal de Ibagué el 4 de octubre de 2018.
- vi) Copia de la respuesta proferida por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, del 14 de mayo de 2018, mediante la cual se informa sobre una visita técnica realizada el 25 de abril de 2019.
- vii) Copia de la queja presentada ante la Personería Municipal de Ibagué.

2. Expediente T-7.744.935

- i) Copia del registro civil de nacimiento de Luciana Arango Gámez.
- ii) Copia de la constancia de estudio de Luciana Arango, expedida por la Institución educativa Antonio Nariño de la vereda Coello Cocora.

Actuaciones surtidas en sede de revisión

Mediante el auto de diez (10) de febrero de dos mil diecinueve (2019)¹⁹ la magistrada sustanciadora dispuso que, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, se recaudaran las siguientes pruebas:

(i) A los accionantes Yeison Navarro Roa y Jessica Gámez Jara se les solicitó que informaran a este Despacho: *“(a) qué actuaciones han realizado ante la Alcaldía Municipal de Ibagué o las diferentes entidades para solicitar la construcción de los puentes referidos en las acciones de tutela; (b) si han realizado una actuación judicial distinta a la presentación de la acción de tutela para solicitar la construcción de los puentes ubicados sobre la quebrada La Chumba y sobre el Río Cocora; (c) informar si los menores a quienes representan ya iniciaron su año escolar, en qué institución y si persisten las condiciones de riesgo alegadas en la acción de amparo”*.

¹⁹ Folios 20 al 22, cuaderno constitucional, expediente T-7.730.387.

(ii) Se requirió a la Alcaldía Municipal de Ibagué para que indicara: “(a) *qué medidas ha tomado frente a las solicitudes presentadas por los demandantes, tendientes a la construcción de los puentes que cruzan la quebrada La Chumba y el Río Cocora; (b) si existen vías alternas para acceder a la escuela San Bernardo y la institución educativa Antonio Nariño, donde estudian los menores que solicitan el amparo de sus derechos fundamentales; (d) si dispone de partidas presupuestales para ejecutar las obras de construcción de los puentes de paso que aparentemente se requieren a la entrada de la finca el chaleco vía a San Bernardo y en la vereda Cocora en el Municipio de Ibagué; y (c) qué medidas ha tomado para garantizar la seguridad de quienes deben pasar los puentes que dicen los demandantes se encuentran en mal estado, especialmente de los niños que se dirigen al colegio*”.

(iii) Asimismo, se solicitó a la Gobernación del Tolima²⁰ que se pronunciara sobre los hechos, las pretensiones y las decisiones de instancia proferidas en las acciones de amparo acumuladas en sede de Revisión.

Respuesta de Yeison Navarro Roa²¹

El accionante del expediente T-7.730.387 reiteró las actuaciones desplegadas ante la Alcaldía (derecho de petición) y la Personería Municipal de Ibagué (queja), las cuales fueron relacionadas en su escrito de tutela.

Adicionalmente, manifestó que no ha presentado acción judicial distinta a la acción de amparo de la referencia pues “*debido a la URGENTE NECESIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE PEATONAL EN ESTE SECTOR, por el alto riesgo e incomunicación que ofrece el puente colgante deteriorado y apunto de colapso, que está utilizando en l[a] actualidad mi hijo menor de edad DILAN ESTEBAN NAVARRO ORTIZ, para dirigirse a la escuela San Bernardo, a estudiar PRIMER GRADO*”²².

Finalmente, el actor indicó que su hijo ya se encuentra estudiando en la Institución San Bernardo y desde que inició sus clases se ve en la necesidad de cruzar el puente colgante pues es un paso obligado; circunstancia esta que pone en riesgo su vida e integridad personal.

Gobernación del Tolima

²⁰ Vinculada al proceso de revisión por la magistrada sustanciadora mediante Auto del 10 de febrero de 2019.

²¹ Oficio del 14 de febrero de 2010. Folios 28 al 43, cuaderno constitucional, expediente T-7.730.387.

²² Folio 29, cuaderno constitucional, expediente T-7.730.387.

Mediante oficio del 17 de febrero de 2020²³ el ente territorial requerido se pronunció sobre el asunto objeto de revisión y solicitó a esta Corporación “*no fallar las pretensiones de la tutela en contra del Departamento del Tolima*”.

Indicó que no existe legitimación en la causa por pasiva respecto del departamento del Tolima pues las acciones de tutela que se revisan fueron instauradas únicamente en contra del Municipio de Ibagué, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA. Por lo anterior, consideró que no es esa entidad la llamada a responder por lo reclamado por los aquí accionantes.

La Gobernación del Tolima afirmó que no ha vulnerado derecho de carácter constitucional alguno en cabeza de los niños Dilan Estaban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez pues no ha incurrido en ningún actuar contrario a las medidas presupuestales y pre contractuales para satisfacer las peticiones de los actores en lo referente a la construcción de puentes peatonales en los lugares indicados en las tutelas.

Adicionalmente, el ente territorial recordó que, según lo establecen los artículos 311 superior y 3 de la Ley 136 de 1994, le corresponde a los municipios promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso de su región. Específicamente, en materia de vías, manifestó que le corresponde exclusivamente al municipio de Ibagué garantizar la construcción y mantenimiento de obras urbanas y rurales (puentes peatonales).

Así las cosas, para la Gobernación del Tolima es clara la competencia y el deber de responsabilidad que recae sobre el municipio de Ibagué de atender las necesidades de infraestructura que solicitan los accionantes en este caso.

Finalmente, advirtió que la acción de tutela no es procedente pues los actores pretenden el amparo de derecho e intereses colectivos, siendo la jurisdicción contencioso administrativa la encargada de desatar la controversia planteada mediante las acciones judiciales contenidas en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011. Aunado al hecho de que los peticionarios pueden solicitar las medidas cautelares contempladas en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998.

Defensoría del Pueblo

²³ Folios 46 al 52, cuaderno constitucional, expediente T-7.730.387.

La Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, mediante oficio del 10 de marzo de 2020²⁴, intervino en el proceso de la referencia al considerar que se trata de un asunto de interés para esa entidad.

La interviniente aseguró que los hechos objeto de revisión guardan semejanza con muchos de los casos que se presentan a diario en diversas zonas rurales del país, en donde la niñez escolarizada arriesga su vida e integridad personal debido a las inadecuadas infraestructuras y al mal estado de las vías rurales por la falta de mantenimiento de las mismas.

Sobre los casos acumulados en esta oportunidad, sostuvo que se trata de padres que viven en diferentes zonas rurales del municipio de Ibagué y solicitan la protección de los derechos fundamentales a la educación y a la vida de sus hijos e hijas que asisten al preescolar, pues ponen en riesgo su integridad personal como consecuencia de la ausencia de un puente que les permita cruzar los cuerpos de agua desde sus hogares hasta sus escuelas; circunstancia esta que les obliga a utilizar estructuras rudimentarias para trasladarse de un punto a otro.

La Defensoría del Pueblo afirmó que la ausencia de los dos puentes en óptimas condiciones representa en los casos analizados un obstáculo para garantizar el derecho a la educación de la niñez que habita en la región y se encuentra en la misma situación de los hijos de los accionantes.

Indicó que según el artículo 76.1 de la Ley 715 de 2001 los municipios son los competentes para promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal (con recursos propios del Sistema General de Participaciones u otros recursos), y realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de los mismos.

Aunando a lo anterior, la entidad interviniente indicó que la Ley 1551 de 2012²⁵ establece que en materia de vías, los municipios tienen a su cargo la construcción y mantenimiento de las obras urbanas y rurales de su territorio.

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo concluyó que, en este caso, al Municipio de Ibagué le compete la obligación de construir los puentes solicitados por los accionantes como parte de una vía terciaria, así como, prever su adecuado funcionamiento.

²⁴ Folios del 47 al 53, cuaderno constitucional, expediente T-7.730.387.

²⁵ "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

De otro lado, la Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales advirtió que la ausencia de puentes en la quebrada La Chumba y el río Cocora no es una problemática reciente ni desconocida para las autoridades municipales; sin embargo, no han tomado cartas en el asunto.

Afirmó que las vías en los referidos sectores no se limitan a la conectividad de diferentes puntos geográficos, sino que *“se transforma en parte del componente de accesibilidad de un derecho fundamental, cuestión especialmente relevante cuando los titulares del mismo son menores de edad que apenas comienzan su formación académica a través de los cursos en preescolar”*²⁶.

En esa medida, la defensoría interviniente concluyó que en el presente caso la administración municipal debe implementar las medidas técnicas y presupuestales necesarias para garantizar el goce del derecho fundamental a la educación de quienes habitan en el territorio de su jurisdicción, así como conjurar los riesgos extraordinarios que las y los estudiantes rurales asumen al transitar por construcciones hechas arriesgando su vida e integridad personal para llegar a clases.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. Esta Sala Séptima de Revisión es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico

2. Esta Sala deberá verificar que las solicitudes de amparo formuladas por Yeison Navarro Roa y Jessica Gámez Jara a favor de sus representados y en contra de la Alcaldía Municipal de Ibagué, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA cumplen con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. En caso afirmativo, resolverá el siguiente problema jurídico:

3. ¿Vulnera la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural los derechos fundamentales a la educación, a la vida y a

²⁶ Folio 52, del cuaderno constitucional, expediente T-7.730.387.

la integridad personal de los niños Dilan Esteban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez, habitantes de los corregimientos San Bernardo y Coello Cocora de ese municipio, al no proveer la infraestructura vial (puentes colgantes) apropiada para atravesar, en condiciones seguras, la quebrada La Chumba y el río Cocora, paso obligatorio para poder asistir a sus respectivas instituciones educativas?

4. Para resolver el anterior interrogante, la Sala utilizará la siguiente metodología: (i) examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, (ii) se pronunciará sobre el derecho a la educación como servicio público, (iii) se referirá a los deberes generales y especiales del Estado para garantizar el derecho fundamental a la educación, específicamente en materia de obras públicas como componente de accesibilidad y, finalmente, (iv) resolverá el caso concreto.

Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela

Legitimación en la causa por activa

5. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es el mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

6. A su vez, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 indica que el recurso de amparo podrá ser ejercido por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien podrá actuar (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) mediante un agente oficioso.

7. De acuerdo con el artículo 306 del Código Civil “*la representación judicial del hijo corresponde a cualquiera de los padres*”, en los casos objeto de estudio se encuentra acreditado que las acciones de tutela fueron interpuestas por los señores Yeison Navarro Roa y Jessica Gámez Jara en representación de sus hijos menores de edad Dilan Esteban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez, respectivamente, en ejercicio de la patria potestad y de la responsabilidad parental para reclamar la protección de los derechos fundamentales a la educación, a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, la legitimación por activa, en los términos del artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, se encuentra comprobada.

Legitimación en la causa por pasiva.

8. La legitimación por pasiva dentro del trámite de amparo se refiere a la capacidad legal del destinatario de la acción de tutela para responder por la

vulneración o amenaza del derecho fundamental en el evento en que se acredite la misma en el proceso²⁷. De conformidad con el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, *“la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley”*.

9. El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la tutela procede contra entidades que presten un servicio público. El numeral primero de la norma mencionada estipula que la acción de tutela procede *“cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de educación”*.

10. En el expediente T-7.730.387 se formuló tutela contra la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, e igualmente, en el expediente T-7.744.935 se demandó a la referida entidad territorial y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA. Al respecto, la Sala encuentra que la Alcaldía Municipal de Ibagué en su condición de entidad territorial y autoridad pública tiene legitimación por pasiva pues se le endilga la vulneración de los derechos fundamentales que se pretenden proteger.

Igualmente, para esta corporación se cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva frente a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural accionada, pues según el numeral sexto del Decreto 778 de 2008²⁸ le corresponde a esa secretaría *“Formular y dirigir la política de construcción, mejoramiento, mantenimiento y conservación de la infraestructura rural en el municipio de Ibagué que contribuyan al desarrollo productivo del sector”*.

A partir de esta disposición, se evidencia que la Secretaría de Agricultura de Desarrollo Rural sí tiene obligaciones concretas para la garantía de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. En efecto, la entidad accionada es la encargada de recopilar la información preliminar para iniciar todas las gestiones pertinentes para el mejoramiento de la infraestructura y conectividad del municipio, incluido, el mejoramiento o construcción de los puentes peatonales objeto de discusión²⁹.

²⁷ Sentencias T-401 de 2017 y T-373 de 2015.

²⁸ *“Por medio del cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central de la Alcaldía de Ibagué”*

²⁹ <https://www.ibague.gov.co/portal/admin/archivos/normatividad/2008/DECRETO%20774.PDF>

Finalmente, la Sala considera que se acredita la legitimación en la causa por pasiva frente a la Personería Municipal de Ibagué³⁰, pues de los antecedentes narrados en la acción de tutela se evidencia que se le atribuye la presunta vulneración de los derechos fundamentales objeto de litis, como quedó referenciado en el hecho 1.5 del expediente T-7.730.387.

Asimismo, la Sala advierte que CORTOLIMA, como máxima autoridad ambiental del departamento del Tolima, es la encargada de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente³¹. En esa medida, no recae sobre esta entidad el deber legal de construir o conservar vías tercerías en el municipio de Ibagué. Por lo anterior, será desvinculada del presente caso.

11. Respecto de la Gobernación del Tolima, si bien es cierto que las obras que se demandan en esta oportunidad podrían estar a cargo del municipio, acorde con los principios de subsidiariedad³² y concurrencia³³, es su deber brindar apoyo a la alcaldía municipal para cuando ésta se muestre incapaz o sea ineficiente para llevar a cabo sus responsabilidades. Por lo anterior, se encuentra acreditada su legitimación para actuar en el presente proceso.

12. En todo caso la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi serán desvinculados del presente asunto, al no encontrar un fundamento legal que les dé competencia alguna en lo que tiene que ver con la construcción de las obras públicas solicitadas.

Inmediatez

13. Esta Sala considera que las acciones de tutela presentadas en esta oportunidad cumplen con el requisito de inmediatez.

³⁰ Vinculada al proceso de tutela por el Juzgado Noveno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Ibagué mediante auto del 16 de julio de 2019.

³¹ Artículo 31 ley 99 de 1993. "*Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales*".

³² El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

³³ El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

14. En efecto, en el expediente T-7.730.387 se tiene que el 12 de marzo de 2019, mediante derecho de petición, el señor Yeison Navarro Roa solicitó a la Alcaldía Municipal de Ibagué la construcción de un puente peatonal sobre la quebrada La Chumba. Ante la negativa de la entidad accionada, el 6 de junio de 2019 el accionante presentó queja ante la Personaría Municipal de Ibagué, solicitud que fue remitida a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de ese municipio, para lo pertinente.

15. Sin embargo, dado que tras varias semanas las entidades accionadas no tomaron “*cartas en el asunto*”, el peticionario decidió formular acción de tutela el 15 de julio de 2019, es decir transcurridos 1 mes y 9 días desde que se presentaron la última petición ante a las entidades accionadas. Por lo anterior, la Sala concluye que el actor interpuso la tutela dentro de un periodo razonable.

16. Asimismo, en el expediente T-7.744.935 se comprueba que la accionante presentó la tutela en vigencia de la presunta vulneración, pues a la fecha de la formulación de la misma (23 de septiembre de 2019), la menor Luciana Arango Gámez se encontraba matriculada en la Institución educativa Antonio Nariño en la vereda Coello Cocora y al tratarse de una omisión permanente de la administración para resolver la situación del puente colgante que atraviesa el río Cocora, paso obligatorio para que la menor pueda asistir a clases, la Sala encuentra que este requisito está superado.

Así las cosas, respecto del requisito de inmediatez la Sala encuentra que los accionantes presentaron las tutelas en vigencia de la presunta vulneración, pues por tratarse de una omisión de la administración, se entiende que las entidades accionadas no han resuelto la situación de los puentes que atraviesan la quebrada La Chumba y el río Cocora. En consecuencia, este requisito está superado.

Subsidiariedad.

17. El artículo 86 de la Constitución consagra la acción de tutela como un mecanismo subsidiario y residual³⁴, que procederá “*cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*”.

18. En esa medida, la tutela “*procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del*

³⁴ Sentencias T-723 de 2010, T-063 de 2013, T-230 de 2013 y T-087 de 2018, entre otras.

supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”³⁵. Así las cosas, se debe entender que este mecanismo constitucional no fue diseñado para suplir los procesos ordinarios dispuestos por el legislador para dar solución a las controversias de los ciudadanos³⁶.

19. A partir de lo anterior, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece de manera clara que una de las causales de improcedencia de la acción de tutela ocurre “[cuando] existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

20. En todo caso, el juez constitucional deberá analizar las circunstancias específicas del asunto objeto de estudio para determinar si los medios o recursos de defensa judicial existentes son idóneos para solucionar la situación del accionante.

21. En las tutelas acumuladas, las entidades accionadas y vinculadas plantean un debate respecto al tipo de acción que debió presentarse, de acuerdo a la naturaleza de los derechos que se pretenden proteger. Asimismo, las autoridades judiciales de instancia declararon la improcedencia de la tutela en ambos casos al argumentar que los accionantes están solicitando la protección de derechos colectivos en cabeza de los residentes de los sectores rurales donde habitan y, en consecuencia, es la acción popular, el mecanismo idóneo para tramitar las pretensiones respecto de la construcción y adecuación de los puentes reclamados.

22. Los demandantes refieren que la Alcaldía de Ibagué está desconociendo el deber que le asiste de solucionar las necesidades básicas insatisfechas de vías de comunicación entre las veredas y los corregimientos de ese municipio y reiteran el peligro al que se están viendo enfrentados sus hijos menores de edad que se ven obligados a atravesar estructuras improvisadas y en mal estado para asistir a sus clases de preescolar.

A continuación la Sala analizará si la acción de tutela es procedente o si por el contrario los demandantes deben acudir a la acción popular para solicitar la construcción de los puentes colgantes ubicados en la quebrada La Chumba y el río Cocora.

³⁵ Sentencia T-723 de 2010. Reiterada en la Sentencia T-063 de 2013.

³⁶ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. Derecho Procesal Constitucional Colombiano. Acciones y procesos. Bogotá: 2015. P. 212.

23. La protección de los derechos colectivos debe materializarse a través de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución y desarrollada por la Ley 472 de 1998. En esta medida, atendiendo a la existencia de un mecanismo judicial apropiado y preferente, en principio la acción de tutela no es procedente para estudiar este tipo de casos.

24. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha determinado que es posible que la afectación de un interés colectivo implique la vulneración, o amenaza de un derecho fundamental; caso en el cual la tutela podrá ser admitida al comprobarse que la acción popular no resulta adecuada para amparar la garantía constitucional alegada o cuando, siendo idónea, el actor acuda a la acción de tutela como mecanismo de protección transitorio. De lo contrario, la acción de amparo pierde toda legitimidad y es necesario iniciar el trámite establecido en la Ley 472 de 1998³⁷.

25. En los casos objeto de revisión, los accionantes solicitan al juez que ordene la construcción de obras públicas, a saber, los puentes necesarios para que sus hijos puedan cruzar el río Cocora y la quebrada La Chumba en el municipio de Ibagué y acudir a clases en sus respectivas instituciones educativas.

En ese contexto, las pretensiones de las acciones de tutela se circunscriben a la garantía de los componentes de accesibilidad y disponibilidad del derecho fundamental a la educación de los niños Dilan Esteban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez, residentes de zonas rurales del municipio de Ibagué. Siendo ello así, la acción de tutela se torna procedente en tanto no existe un medio de defensa judicial que permita a los demandantes reclamar la protección de este derecho fundamental en cabeza de sus hijos.

26. Así las cosas, la acción popular no es procedente pues la legitimación en la causa por activa únicamente se radicó en cabeza de los hijos de los peticionarios para la protección de su derecho fundamental a la educación, en directa relación con los derechos a la vida e integridad personal, ante la omisión de las autoridades accionadas de construir obras públicas para garantizar el tránsito como habitantes de la vereda Cocora y residentes de la vía San Bernardo hacía los lugares del casco rural donde reciben su educación en básica primaria.

27. En consecuencia la Sala considera que, ante una posible amenaza o violación de los derechos fundamentales de los hijos de los accionantes que,

³⁷ Sentencias T-081 de 2013, T-661 de 2012 y T-306 de 2015, entre otras.

de acuerdo a la jurisprudencia, detentan una especial protección constitucional, es procedente el análisis de fondo de los casos seleccionados y acumulados para efectos de determinar si existe una afectación real a las garantías constitucionales alegadas y con el fin de evitar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable para la vida e integridad personal de los menores de edad representados.

El derecho a la educación. Reiteración de jurisprudencia

28. El artículo 67 de la Constitución Política otorga a la educación una doble dimensión, como: (i) un servicio público; y (ii) un derecho. Esta obligación constitucional se encuentra en cabeza del Estado, la sociedad y la familia. Particularmente, la citada norma señala que el Estado debe regular y ejercer su inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de las personas. Asimismo, garantizar su cubrimiento y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

29. Así, el Estado, sus instituciones y entidades deben participar en la dirección, financiación y administración de la educación como servicio público, en los términos que señalen la Constitución y la ley, para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Lo anterior, en cumplimiento de los principios de (i) la universalidad; (ii) la solidaridad; y (iii) la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.

30. La Corte Constitucional reconoce a la educación no solo como un derecho social, económico y cultural, sino también como un derecho fundamental de los niños, según el artículo 44 superior, y de los adultos en desarrollo de su propia jurisprudencia³⁸. En esa medida, la referida garantía constitucional y fundamental adquiere el carácter de gasto público social³⁹, sometido al control y a la vigilancia del Estado.

31. Para esta corporación, el carácter fundamental del derecho a la educación, se debe, entre otras cosas, al papel que desempeña “*en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política*”⁴⁰.

³⁸ Sentencia C-520 de 2016.

³⁹ Sentencia T-743 de 2013.

⁴⁰ Sentencia T-743 de 2013.

32. Por su parte, el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece que toda persona tiene derecho a la educación para el pleno desarrollo de su personalidad, mediante el fortalecimiento del respeto a sus derechos humanos y sus libertades fundamentales⁴¹.

33. Asimismo, la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas fija el alcance del derecho a la educación reconocido en el Pacto Internacional⁴² sobre esta misma materia y precisando cuatro facetas de la referida prestación:

(i) **Asequibilidad**. Entendida como la existencia de “*instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente*”.

(ii) **Accesibilidad**; es decir, que dichas instituciones y programas sean “*accesibles a todos, sin discriminación*”.

(iii) **Adaptabilidad**, en la medida en que la educación debe 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*”.

(iv) **Aceptabilidad**, la forma y el fondo de la educación deben ser aceptables para los estudiantes, “*por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad*”.

34. La Corte Constitucional en Sentencia C-376 de 2010 fijó el alcance de cada uno de los componentes del derecho a la educación. A saber:

“i) la **asequibilidad o disponibilidad** del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado 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, entre otras; (ii) la **accesibilidad**, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en

⁴¹ En igual sentido, los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 12 de 1991 también fija obligaciones para los Estados.

⁴² El Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por el Estado colombiano a través de la Ley 74 de 1968, en su artículo 13, señala que el derecho a la educación “*debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad*”. En relación con este artículo, en 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) emitió la Observación General No. 13, en la que describió el alcance del derecho a la educación en el Pacto.

condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la **aceptabilidad**, la cual hace alusión a la **calidad** de la educación que debe impartirse”.

35. Sobre el componente de **accesibilidad**, la Sala Sexta de Revisión de esta corporación en Sentencia T-438 de 2018 precisó que el mismo consta de tres dimensiones reconocidas constitucionalmente, encaminadas a eliminar todas las barreras que puedan desincentivar a las personas, especialmente a los menores de edad, de su aprendizaje. A saber:

(i) *No discriminación*. De acuerdo con la Observación General No. 13 del Comité DESC, “la educación debe ser **accesible a todos**, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho”⁴³. En esa medida, el Estado, en desarrollo del artículo 13 de la Constitución, debe propender a la eliminación de todo tipo de discriminación en el sistema educativo.

(ii) *Accesibilidad material*. El inciso 5° del artículo 67 de la Constitución prescribe que el Estado debe asegurar las condiciones necesarias para el acceso y permanencia en el sistema educativo, y garantizar por los medios más adecuados que el servicio escolar sea accesible desde el punto de vista físico.

(iii) *Accesibilidad económica*. El inciso 4° del artículo 67 superior indica que la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el carácter gratuito y obligatorio se predica únicamente de la educación básica primaria en las instituciones estatales⁴⁴.

36. En desarrollo del componente de accesibilidad del derecho a la educación, la Corte ha indicado que en atención a su carácter fundamental el Estado debe adelantar las acciones necesarias en aras de lograr su universalidad, es decir, que todas las personas tengan acceso a ella⁴⁵.

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13 “El derecho a la educación”, párrafo 6.

⁴⁴ Sentencia C-376 de 2010.

⁴⁵ Sentencia T-085 de 2017, reiterado en Sentencia T-091 de 2018.

37. Para esta corporación, la ubicación geográfica no puede impedir el pleno ejercicio del derecho a la educación, ni imponer cargas irrazonables o desproporcionadas a sus titulares, ya sea que habiten en áreas urbanas o zonas rurales⁴⁶ pues *“ambas son y deben ser asumidas como escenarios de concreción de todos los derechos fundamentales”*⁴⁷.

38. En particular, para el caso de las áreas rurales, la Corte Constitucional en la Sentencia T-963 de 2004 concluyó que la satisfacción del derecho a la educación de los menores que habitan dichas zonas implica: *“i) que las escuelas deben estar disponibles en todos los centros poblados o a una distancia razonable para que los menores puedan asistir a ellas (obligación de accesibilidad); ii) que los centros educativos cuenten con las condiciones materiales mínimas exigidas para prestar el servicio a los discentes (obligación de aceptabilidad); y iii) que se nombren docentes idóneos y en cantidad suficiente para atender la demanda educativa en forma continua (obligación de asequibilidad)”*.

39. En conclusión, el derecho y servicio público de educación tiene carácter fundamental y permite el ejercicio de otras garantías constitucionales mediante la integración de cuatro características esenciales que se relacionan entre sí, a saber: aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y accesibilidad. En esa medida, el derecho a la educación implica para el Estado reconocer que es inherente a la persona y su prestación es un fin de obligatorio cumplimiento en los términos establecidos por la Constitución, a nivel nacional y territorial.

Deberes generales y especiales del Estado para garantizar el derecho fundamental a la educación, específicamente en materia de obras públicas como componente de accesibilidad

40. La Ley 115 de 1994⁴⁸ regula el servicio público de educación en Colombia. Así, la referida norma general de educación dispone que el servicio educativo se prestará tanto en instituciones del Estado como en establecimientos particulares. En todo caso, advierte que *“es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento”*, pues tienen a su cargo la dirección y administración de los servicios educativos estatales.

41. El artículo 4 de la ley en cita establece que el Estado, la sociedad y la familia deben *“velar por la calidad de la educación y promover el acceso*

⁴⁶ Sentencia T-091 de 2018.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ley General de Educación.

al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento [...] El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación”.

42. Más adelante, su artículo 147 dispone: *“La Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos estatales”.*

43. Seguidamente, el artículo 150 de la norma en comento delimita las competencias de las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, determinando que estos regulan la educación dentro de su jurisdicción. En esa medida añade que, *“[l]os gobernadores y los alcaldes ejercerán, en relación con la educación, las facultades que la Constitución Política y las leyes les otorgan”.* El artículo 151 regula las funciones de las secretarías departamentales para efectos de la prestación del servicio público de educación y el artículo 152 establece las competencias de las secretarías de educación municipal, en relación con este servicio, aclarando que las mismas deberán ser ejercidas directamente por el alcalde en el evento en que el respectivo municipio no cuente con dicha secretaría.

44. Finalmente, el artículo 153 dispone que: *“Administrar la educación en los municipios es organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo; orientar, asesorar y en general dirigir la educación en el municipio”.*

45. Por otro lado, la Ley 715 de 2001⁴⁹ regula las competencias generales de los departamentos en el sector de la educación, así como aquellas que se deben ejercer en relación con los municipios no certificados. Al respecto, su artículo 6 dispone:

“6.2. Competencias [de los departamentos] frente a los municipios no certificados.

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley”.

⁴⁹ En el artículo 6 de la Ley 715 de 2001 se regulan las competencias generales de los departamentos en el sector de educación, así como las competencias específicas de los departamentos en este sector frente a municipios no certificados.

46. Seguidamente, el artículo 8 de la citada norma determina que los municipios son los competentes para *“Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad”* y *“participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación”*.

47. En cuanto a la distribución de los recursos del sistema educativo, el artículo 15 de la Ley 715 de 2001⁵⁰ dispone que los provenientes del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo, en cuatro actividades:

(i) El pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

(ii) La construcción de infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

(iii) La provisión de la canasta educativa, y

(iv) Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

48. Más adelante, el numeral 1 del artículo 76 de esa norma dispone que le corresponde a los municipios *“la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos”*.

49. Finalmente, 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. Así, la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en el numeral 23 de su artículo 6 establece que *“en materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales”*.

⁵⁰ *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*.

Finalmente, el artículo 76.4 de ese cuerpo normativo establece que, en materia de transporte, le corresponde al municipio, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

“76.4.1. Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio, las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando éstos le sean transferidos directa o indirectamente”.

Órdenes complejas impartidas por los jueces de tutela para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales. Reiteración de jurisprudencia⁵¹

50. Esta corporación en la sentencia T-081 de 2013 se pronunció sobre las reglas empleadas por el juez constitucional para impartir órdenes complejas, reiterando que operan en los “*casos en los que se constata una violación de una obligación de carácter prestacional o positivo,*⁵² *derivada de un derecho constitucional fundamental, son, precisamente, casos en los que los jueces de tutela suelen tener que adoptar órdenes complejas.*”⁵³

En esa oportunidad, la Sala Primera de Revisión recordó que las órdenes proferidas en sede de tutela se clasifican en simples y complejas, al respecto reiteró:

“(…) Las órdenes que imparte un juez de tutela pueden ser de diverso tipo. Uno de los criterios con base en los cuáles pueden ser clasificadas es su grado de complejidad. Advirtiendo que la simplicidad o complejidad de una orden es una cuestión de grado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se puede decir que “[...] una orden de tutela es simple cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto. Por el contrario una orden de tutela es compleja cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de

⁵¹ Reiteración de las consideraciones expuestas en las sentencias T-418 de 2010 y T-081 de 2013, entre otras.

⁵² Sentencia T-418 de 2010.

⁵³ Ibidem.

control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno.⁵⁴ **Para la Corte, las ‘órdenes complejas’ son ‘mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública’.**⁵⁵ (Negrilla agregada).

Análisis del caso concreto

Cuestión previa: presunción de veracidad y carga de la prueba

51. La presunción de veracidad se encuentra regulada en el artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991⁵⁶. Según esta figura jurídica se presumen como “*ciertos los hechos*” de la demanda cuando el juez requiera informes a las entidades o personas contra quienes se hubiere presentado y, sin embargo, estos no atienden oportunamente el llamado.

52. La presunción de veracidad operará cuando (i) “*la autoridad o particular accionado omite completamente dar respuesta a la solicitud elevada por el juez constitucional*”⁵⁷ y (ii) “*la autoridad o particular da respuesta a la solicitud, pero esta se hace meramente formal, pues en el fondo no responde al interrogante planteado por el funcionario judicial*”⁵⁸.

53. Para esta corporación la aplicación de esta figura jurídica es más rigurosa cuando se comprometen derechos de sujetos de especial protección constitucional o en condición de vulnerabilidad, debido a que para ellos la tutela puede ser la única alternativa que permita la oportuna y eficiente protección de sus garantías fundamentales ante la presunta vulneración en que incurran los sujetos demandados.

En esa medida, la Corte ha indicado que, en consideración el carácter informal y sumario que debe caracterizar a la acción de amparo, el desinterés o la falta de importancia que las personas o entidades accionadas

⁵⁴ Sentencia T-086 de 2003; en este caso, en sus consideraciones, se analizó en qué condiciones puede un juez de tutela modificar, con posterioridad al momento en que se dictó una sentencia, una orden compleja, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”.

⁵⁷ Sentencia T-030 de 2018.

⁵⁸ Ibidem.

le den a la tutela, no puede constituir una carga que deba soportar la parte débil de la relación.

54. Así, al evidenciarse que en el presente asunto la carga de la prueba principal la tenía la Alcaldía Municipal de Ibagué como entidad territorial accionada y ante su omisión de aportar al trámite de revisión el material probatorio requerido por la magistrada sustanciadora en Auto del 10 de febrero de 2020, se dará aplicación a la presunción de veracidad (artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991) a lo expuesto por los accionantes en los expedientes T-7.730. 387 y T-7.744.935, para la resolución del asunto objeto de debate.

55. Analizando de forma específica los hechos que dieron lugar a las tutelas, encuentra la Sala que los accionantes solicitan el amparo constitucional del derecho a la educación en relación con las garantías fundamentales a la vida e integridad personal de sus hijos de cinco años de edad.

Lo anterior, ante la omisión de la Alcaldía Municipal de Ibagué de construir un puente sobre la quebrada La Chumba, frente a la entrada de la finca el Chaleco, en la vía San Bernardo, Tolima, (expediente T-730.387) y otro sobre el río Cocora en el corregimiento de Coello Cocora (expediente T-7.744.935).

56. Para fundamentar la interposición de las acciones de amparo los peticionarios indican que el mal estado de las estructuras existentes amenaza la vida e integridad de sus hijos menores de edad y les impone una barrera frente al componente de accesibilidad para desplazarse a sus respectivas instituciones educativas.

57. Sobre el puente requerido para cruzar la quebrada La Chumba, la Alcaldía de Ibagué, a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, indicó que actualmente no cuenta con la disponibilidad presupuestal para adelantar la obra. Asimismo, manifestó que al tratarse de un puente peatonal que comunica con un predio privado, en aplicación del concepto jurídico de la función social de la propiedad privada, el accionante debe proveerse los mecanismos necesarios para realizar el pleno goce y uso de su bien. En relación con el puente colgante sobre el río Cocora, la entidad territorial accionada guardó silencio.

58. Así las cosas, la Sala encuentra que las condiciones proporcionadas por la entidad territorial accionada en materia de vías para acceder al servicio de educación en los corregimientos de San Bernardo y Coello Cocora en el departamento del Tolima vulneran el componente de accesibilidad del derecho a la educación de los hijos de los accionantes.

Lo anterior, dado que los menores Dilan Esteban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez, residentes de los referidos corregimientos, enfrentan barreras de acceso desproporcionadas para llegar a sus lugares de estudio. Por un lado, el hijo del accionante Yeison Navarro Roa debe cruzar un puente colgante en mal estado y a punto de colapsar, el cual es un paso obligatorio para trasladarse desde su casa a la vía principal del corregimiento de San Bernardo.

59. Por otro lado, la hija de Jessica Gámez Jara se ve obligada a cruzar el río Cocora sobre una estructura improvisada con guaduas y cuerdas que, en época de lluvias, dificulta o imposibilita el paso de aquella hacia su centro educativo.

60. La Sala reitera que, de conformidad con la jurisprudencia de esta corporación, la satisfacción del componente de accesibilidad material del derecho a la educación le impone al Estado la obligación de *“garantizar por los medios más adecuados que el servicio educativo sea accesible desde el punto de vista físico. Este deber corresponde al mandato previsto en el inciso 5° del artículo 67 de la Constitución que prescribe que el Estado debe asegurar a los niños las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”*⁵⁹. En esa medida, las entidades territoriales deben adoptar acciones para eliminar las barreras que impidan o desincentiven el ingreso y la permanencia en el sistema educativo⁶⁰, desde una perspectiva de lo razonable⁶¹.

61. En el presente asunto, la Sala constata que la Alcaldía Municipal de Ibagué omitió su deber constitucional y legal de adelantar acciones concretas encaminadas a proteger el derecho a la educación de los hijos de los accionantes a pesar de conocer que existen barreras de acceso desproporcionadas que ponen en riesgo su vida e integridad personal y desincentivaban la permanencia de aquellos en el sistema educativo, dadas las dificultades materiales o físicas que supone para estos cumplir su deber de asistencia a sus centros educativos.

Al respecto, la señora Jessica Gámez Jara en su escrito de tutela (T-7.744.935) manifestó: *“no es justo que por ser pobres y vivir en una zona rural sea tan inaceptable abandonada por el estado (sic), ya que entiendo que [mi hija] tiene los mismos derechos a la vida y a la educación que tienen los niños que viven en el casco urbano de Ibagué”* (...) *“De no ser*

⁵⁹ Sentencia T-434 de 2018, reiterada en Sentencia T-209 de 2019.

⁶⁰ Sentencias T-690 de 2012, T-458 de 2013, T-008 de 2016, T-545 de 2016 y T-434 de 2018.

⁶¹ T-209 de 2019.

amparados con esta tutela los derechos de mi hija a la vida y a la educación tendré que retirarla del colegio, privándola con el dolor de mi alma a la educación, pero protegiéndole su derecho a la vida”⁶².

62. Para la Sala, el conocimiento por parte de la Alcaldía Municipal de Ibagué de las precarias circunstancias en que se encuentran los puentes colgantes o estructuras improvisadas que deben utilizar los hijos de los demandantes y su posterior incumplimiento en la toma de acciones para conjurar el riesgo al que se enfrentan diariamente para acudir a sus escuelas, se infiere de las siguientes circunstancias y medios de prueba:

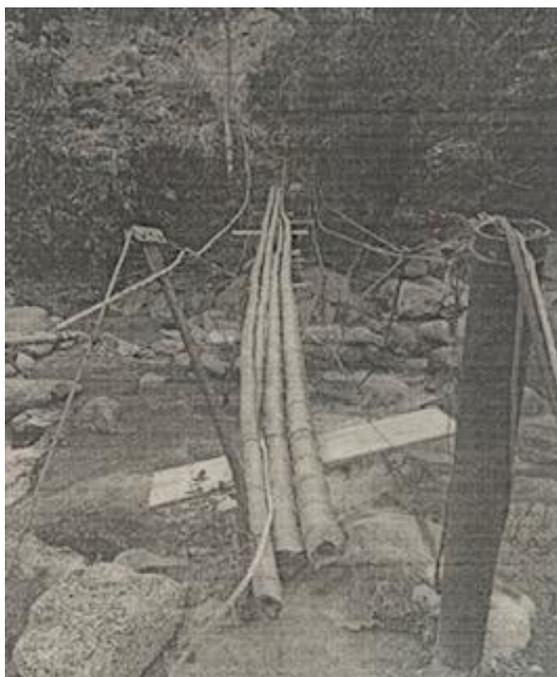
i) El derecho de petición presentado ante la Alcaldía Municipal de Ibagué, el 12 de marzo de 2019, mediante el cual se solicitó “urgentemente la construcción de un puente peatonal, sobre la quebrada La Chumba”.

ii) La respuesta de la Alcaldía Municipal de Ibagué, a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, a la anterior petición, en la que informó que “se programará visita técnica al sector de la quebrada la cumba (sic) entrada finca el chaleco vía San Bernardo, con el fin de verificar la posible construcción de un puente peatonal para cuando haya la oportunidad en la contratación del año 2019”.

iii) Informe de visita realizada por un profesional en ingeniería civil, contratista de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Ibagué, el 4 de octubre de 2018, mediante el cual dio a conocer a la alcaldía accionada sobre las precarias condiciones del puente, resaltando el riesgo permanente al que se encuentran sometidas las personas que viven en ese sector y la necesidad de construir un paso seguro sobre la quebrada La Chumba.

En el referido informe se anexaron las siguientes pruebas fotográficas:

⁶² Folio 2 del cuaderno principal.



“Figura N° 1. Se observa deterioro de estructura y el mal estado del tablero de madera del puente peatonal ubicado sobre el río La chumba”⁶³.



“Figura N° 2 y N° 3. Se observa que los cables de acero y cadenas que sostiene la estructura del puente peatonal colgante se encuentran enlazados a unas columnas empotradas en el suelo natural, y que en cualquier momento pueden fallar estos soportes haciendo colapsar la estructura”⁶⁴.

iv) En oficio del 14 de mayo de 2019⁶⁵ la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural reconoció que la infraestructura en la quebrada La Chumba necesita ser intervenida. No obstante, indicó que *“no es posible atender a su solicitud en razón a que los recurso[s] están siendo utilizados para la atención de la ola invernal y el cumplimiento de acciones judiciales, lo cual*

⁶³ Folio 14 del cuaderno principal, expediente T-7.730.387.

⁶⁴ Folio 15, cuaderno principal, expediente T-7.730.387.

⁶⁵ Mediante el cual da respuesta a un derecho de petición impetrado el 2 de abril de 2019.

*limita en su gran mayoría los recursos con los que se cuenta*⁶⁶. A la referida respuesta se anexaron, entre otras, las siguientes imágenes:



v) Copia de la queja presentada ante la Personería Municipal de Ibagué, el 6 de junio de 2019, mediante la cual se comunica a esa entidad sobre la negativa de la Alcaldía de Ibagué para dar una solución a la problemática presentada y se solicita su intervención, la cual fue remitida a la entidad territorial accionada a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁶⁶ Folio 17, cuaderno principal, expediente T-7.730.387.

63. Para la Sala, en suma, estas circunstancias fácticas dan cuenta de la vulneración del componente de accesibilidad del derecho fundamental a la educación que padecen los menores Dilan Esteban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez, así como los demás niños, niñas y adolescentes de los corregimientos de San Bernardo y Coello Cocora, del municipio de Ibagué, Tolima.

Lo anterior por cuanto, pese a que la Alcaldía Municipal de Ibagué, mediante la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, reconoció que la situación planteada perjudica directamente a los niños y a los pobladores de los corregimientos que habitan los accionantes, los cuales se ven obligados a arriesgar su integridad para cruzar los cuerpos de agua a través de las precarias y rudimentarias estructuras existentes, manifiesta que no ha tomado ningún tipo de acción pertinente.

64. Asimismo, la Sala concluye que existe una amenaza de los derechos a la vida e integridad personal de los residentes de los corregimientos San Bernardo y Coello Cocora y, en especial, de los derechos de los menores de edad Dilan Esteban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez quienes, a falta de otro paso, necesariamente deben cruzar las estructuras cuestionadas para acudir a las Instituciones educativas San Bernardo y Antonio Nariño.

Lo anterior, desconociendo que el artículo 11 de la Constitución ordena a todas las autoridades públicas 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. Este deber adquiere mayor relevancia cuando se trata de la vida de los menores de edad de acuerdo al artículo 44 superior, que consagra la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás.

65. En esta medida, el Estado y, en general, todas las actuaciones de las personas, naturales y jurídicas, deben garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales de los niños, dada su condición de vulnerabilidad.

66. Así las cosas, la Alcaldía de Ibagué es la autoridad encargada de las vías terciarias o rurales en ese municipio, y de su mantenimiento y cuidado, es así que la construcción de las obras (puentes peatonales) de los corregimientos San Bernardo y Coello Cocora se encuentra a cargo del municipio de Ibagué. Lo anterior, en cumplimiento de su deber legal consagrado en artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

67. De acuerdo a lo anterior, y en aras de evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable, la Sala ordenará a la entidad territorial accionada que diseñe un plan que asegure la construcción definitiva de los puentes

peatonales que atraviesan los cuerpos de agua de la quebrada La Chumba y el río Cocora, obras que deberán realizarse de forma prioritaria en razón de los peligros a los que se están viendo enfrentados los hijos de los accionantes. Al respecto, se reitera que, según lo consagrado el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012⁶⁷, le corresponde al municipio,

“Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal⁶⁸”.

68. En concordancia con lo estipulado en el artículo 29⁶⁹ de la referida norma que establece en cabeza de los alcaldes la función de:

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

69. La Sala resalta que la quebrada La Chumba y el río Cocora hacen parte de sistema hídrico del municipio de Ibagué, cuerpos de agua de naturaleza pública que a su vez, dentro de la división político administrativa veredal, conforman la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Totare y la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello en el departamento del Tolima⁷⁰. En esa medida, 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, según lo consagrado en la Ley 1551 de 2012.

70. Deberá entenderse que la anterior orden tendrá una naturaleza compleja⁷¹, toda vez que la Sala reconoce que la construcción de las obras

⁶⁷ Mediante el cual se modificó el artículo 3 de la Ley 136 de 1994.

⁶⁸ Numeral 3 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

⁶⁹ Mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

⁷⁰ Informe sobre división hidrológica realizado por la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, consultado en abril de 2020.

https://www.cortolima.gov.co/sites/default/files/images/stories/centro_documentos/pom_totare/diagnostico/a_21caracteristicas_%20area_estudio_totare.pdf

⁷¹ Sentencia T-081 de 2013. En esta oportunidad la Corte Constitucional se refirió a las órdenes complejas e indicó que “una orden de tutela es compleja cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno. Para la Corte, las ‘órdenes complejas’ son ‘mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública”.

requeridas está supeditada a un trámite administrativo y a una disponibilidad presupuestal. Sin embargo, para asegurar que su ejecución se desarrolle en un plazo razonable, se ordenará que, en todo caso, el proceso de construcción de las mismas no podrá superar el término de doce (12) meses, circunstancia para la cual se trasladará el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia a los jueces de primera instancia de los expedientes acumulados, Juzgado Noveno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Ibagué (T-7.730.387) y Juzgado Décimo Penal Municipal Mixto con Funciones de Conocimiento de Ibagué, Tolima, (T-7.744.935).

71. En todo caso, la alcaldía accionada deberá tomar las medidas administrativas correspondientes para darle prelación a la realización de las referidas obras y solucionar de forma definitiva la situación de los niños que se ven obligados a atravesar las precarias estructuras existentes en los corregimientos donde habitan los accionantes. Lo anterior, con el fin de garantizar el componente de accesibilidad del derecho a la educación de los menores de edad representados en el asunto objeto de revisión.

72. Se ordenará a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural accionada que en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 778 de 2008⁷² acompañe a la Alcaldía Municipal de Ibagué en la formulación de la política de construcción de la obra definitiva de los puentes peatonales que atraviesan los cuerpos de agua de la quebrada La Chumba y el río Cocora.

73. Ahora bien, tomando en consideración que en este caso la garantía del componente de accesibilidad del derecho a la educación se encuentra íntimamente relacionada con el derecho a la vida e integridad personal de los niños Dilan Esteban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Ibagué que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, implemente un plan de contingencia para mitigar los riesgos que enfrentan los menores, hasta tanto culminen las obras de construcción de los puentes peatonales en la quebrada La Chumba y el río Cocora.

74. El citado plan de contingencia, deberá tener un cronograma claro y razonable de implementación, incluidas las medidas que se consideren pertinentes (reforzamiento de vigas, columnas, tableado, cables o cadenas) para garantizar que el paso por las estructuras existentes en la quebrada La Chumba y el río Cocora se realice bajo condiciones de seguridad para los habitantes de esos corregimientos.

⁷² “Por medio del cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central de la Alcaldía de Ibagué”

75. Así mismo, se ordenará a la entidad accionada que disponga de un grupo de miembros de la Fuerza Pública para la vigilancia permanente en el paso por las estructuras provisionales existentes en los corregimientos de San Bernardo y Coello Cocora; vigilancia que deberá reforzarse durante los horarios de ingreso y salida escolar. En todo caso, los agentes seleccionados por la alcaldía municipal para desempeñar dicha labor, deberán asegurar que el recorrido de un extremo al otro se realice en condiciones seguras para los estudiantes y, en general, para todos los transeúntes.

76. Ahora bien, respecto de la responsabilidad imputable a la Gobernación del Tolima, recuerda esta Corporación que, si bien cada entidad territorial tiene unas competencias asignadas, en virtud del artículo 298 de la Constitución Política los departamentos ejercen “*funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes*”.

77. La Ley 1551 de 2012 establece que los departamentos deben prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, en desarrollo del principio de subsidiariedad, según el cual, “*La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestra su imposibilidad de ejercerlas debidamente*”⁷³.

78. En consecuencia, si bien el ente territorial vinculado refirió que no tiene competencia para la realización de las obras que aquí se evalúan, es claro que de acuerdo a citados mandatos constitucionales y legales, el Departamento del Tolima está llamado a colaborar con los requerimientos del municipio. Por esta razón, la gobernación deberá atender a este principio de subsidiariedad y concertar con la Alcaldía de Ibagué la existencia de las condiciones requeridas y brindarle el apoyo financiero, jurídico y técnico que requiera el municipio para el cumplimiento de las órdenes que se expedirán para desarrollar las obras ordenadas en los corregimientos de San Bernardo y Coello Cocora.

79. Finalmente, la Corte ordenará a la alcaldía accionada que, en un término de dos meses contados a partir de la notificación de esta providencia, presente un informe con destino a los Jueces Noveno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Ibagué (T-7.730.387) y Décimo Penal Municipal Mixto con Funciones de Conocimiento de Ibagué, Tolima, (T-

⁷³ Artículo 4, Ley 1551 de 2012

7.744.935), respectivamente, en el que describa el avance de las obras y compromisos ordenados en la presente sentencia. Asimismo, deberá remitir copia de los referidos informes al Personero Municipal de Ibagué para lo de su competencia.

80. Posteriormente, la citada entidad territorial deberá presentar, de manera bimestral, informes adicionales que den cuenta del avance en el cumplimiento de las citadas órdenes, hasta que los jueces de primera instancia determinen que las entidades han cumplido con estas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. - REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Noveno Penal Municipal de Ibagué con Función de Conocimiento el veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que declaró improcedente la acción de tutela formulada por Yeison Navarro Roa en representación de su hijo Dilan Esteban Navarro Ortiz en contra de la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Ibagué, dentro del expediente T-7.730.387. Asimismo, **REVOCAR** el fallo de segunda instancia dictado por el Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué el dieciocho (18) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), que confirmó la decisión del Juzgado Décimo Penal Municipal Mixto con Funciones de Conocimiento de Ibagué el siete (7) de octubre de dos mil diecinueve (2019), que declaró improcedente la acción de tutela instaurada por Jessica Gámez Jara en representación de su hija Luciana Arango Gámez en contra de la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA, dentro del expediente T-7.744.935.

En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la educación, a la vida y a la integridad personal de los menores de edad Dilan Esteban Navarro Roa y Jessica Gámez Jara.

SEGUNDO. - ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ibagué que, en el término de doce (12) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice los estudios previos, el diseño, la disposición de recursos en el presupuesto y la construcción de los puentes peatonales necesarios

para atravesar la quebrada La Chumba en el corregimiento de San Bernardo y el río Cocora en el corregimiento Coello Corora, respectivamente, del municipio de Ibagué, Tolima.

TERCERO. - ORDENAR a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural accionada que en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 778 de 2008⁷⁴ acompañe a la Alcaldía Municipal de Ibagué en la formulación de la política de construcción de la obra definitiva de los puentes peatonales que atraviesan los cuerpos de agua de la quebrada La Chumba y el río Cocora.

CUARTO. - ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ibagué que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, implemente un plan de contingencia para mitigar los riesgos que enfrentan los menores de edad Dilan Esteban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez, hasta tanto culminen las obras de construcción de los puentes peatonales en la quebrada La Chumba y el río Cocora, ordenadas en el ordinal anterior.

El citado plan de contingencia, deberá tener un cronograma claro y razonable de implementación, incluidas las medidas que se consideren pertinentes (reforzamiento de vigas, columnas, tableado, cables o cadenas) para garantizar que el paso por las estructuras existentes en la quebrada La Chumba y el río Cocora se realice bajo condiciones de seguridad para los habitantes de esos corregimientos.

QUINTO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ibagué que, en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice un plan con la Policía Nacional y las entidades y autoridades que considere pertinente, para garantizar que, mientras concluye la construcción de los puentes sobre la quebrada La Chumba y el río Cocora, se garantice la seguridad, vida e integridad personal de los habitantes de los corregimientos San Bernardo y Coello Cocora y, en especial, de los niños Dilan Esteban Navarro Ortiz y Luciana Arango Gámez que deben cruzar las estructuras existentes para asistir a las Instituciones Educativas San Bernardo y Antonio Nariño. Dicho plan, en todo caso, deberá contemplar la asignación de al menos dos miembros de la Fuerza Pública que vigilen de forma permanente los dos extremos de ambas estructuras.

SEXTO. - ORDENAR a la Gobernación del Tolima que, de acuerdo al principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 298 de la

⁷⁴ “Por medio del cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central de la Alcaldía de Ibagué”

Constitución, deberá brindar el apoyo financiero, jurídico y técnico que requiera al Municipio de Ibagué, para la construcción y terminación definitiva de los puentes objeto de las órdenes anteriores.

SÉPTIMO. - ORDENAR a la Personería Municipal de Ibagué que, en ejercicio de sus funciones, acompañe el cumplimiento de las órdenes proferidas en la presente sentencia. Específicamente, deberá adelantar las diligencias administrativas necesarias para la completa garantía de los derechos fundamentales de los menores representados.

OCTAVO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Ibagué que, en un término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, presente un informe con destino al Juzgado Noveno Penal Municipal con Función de Conocimiento de Ibagué (Expediente T-7.730.387) y al Juzgado Décimo Penal Municipal Mixto con Funciones de Conocimiento de Ibagué, Tolima, (Expediente T-7.744.935), en el que describa el avance de las obras y compromisos a los que se hace referencia en los ordinales segundo, tercero y cuarto de la parte resolutive de esta sentencia.

Asimismo, la Alcaldía Municipal de Ibagué deberá remitir copia de los informes referidos al Personero Municipal de Ibagué para el cumplimiento de las órdenes proferidas en el ordinal séptimo de la parte resolutive de esta sentencia.

Posteriormente, la entidad territorial deberá presentar, de manera bimestral, informes adicionales que den cuenta del avance en el cumplimiento de las citadas órdenes, hasta que los jueces de primera instancia justifiquen el cumplimiento por completo con tales órdenes.

NOVENO. - DESVINCULAR a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA de la acción de tutela T-7.744.935 y a la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi de la acción de tutela T-7.730.387.

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

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General