



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia Acción de tutela
Radicación 11001-03-15-000-2021-03020-00
Demandante SAMUEL ALFREDO CABAS SÁNCHEZ
Demandado TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA Y OTROS

Temas Acción de tutela contra providencia judicial. Acción popular. Carencia actual de objeto por hecho superado. Subsidiariedad. Acción de cumplimiento.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Corresponde a la Sección Cuarta decidir en primera instancia la acción de tutela instaurada por *Samuel Alfredo Cabas Sánchez*, de conformidad con lo dispuesto por los Decretos 1983 de 2017 y 333 de 2021.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 21 de mayo de 2021¹, *Samuel Alfredo Cabas Sánchez* instauró acción de tutela, en nombre propio, contra el Tribunal Administrativo del Magdalena, la Alcaldía Distrital de Santa Marta, la Secretaría de Gobierno de Santa Marta, la Secretaría de Salud de Santa Marta, la Secretaría de Movilidad de Santa Marta, la Secretaría de Planeación de Santa Marta, la Empresa de Servicios Públicos del Distrito de Santa Marta – ESSMAR, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG, el Ministerio de Transporte, el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental, la Clínica Cehoca y la Policía Nacional.

Consideró vulnerados sus derechos al debido proceso y a la petición. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

- “1. *En virtud del artículo 20 y 21 de la Ley 472 de 1998, SE ORDENE AL DESPACHO 01 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA, se de el trámite correspondiente a la ACCIÓN POPULAR radicada Proceso No. 47001233300020210015900.*
2. *Que se ordene a la Alcaldía de Santa Marta y sus dependencias:*
 - A. *Ordenar a la Secretaria de Planeación y Gobierno ejercer el control de legalidad de las obras licenciadas de la CLINICA CEHOCA:*
 - *Vigencia De La Licencia De Construcción*

¹ Generación de tutela en línea. Archivo 202 KB en Samai.



- Verificar Que Los Planos Aprobados Cumplen Con Los Permisos Aprobados Por La Licencia.
- Que La Licencia Aprobada Cumple Con Las Exigencias De Minsalud En Materia De Arquitectura Hospitalaria Y El Artículo 56º Del POT Acuerdo 011 De 2020.
- Que Los Accesos Vigentes Se Ejecuten Sobre Las Vías Que Trata El Acuerdo 011 De 2020 Art. 54º Y 55º.
- Que De No Cumplir Estas Disposiciones, Ordene El Cierre De Las Actividades Ejecutadas Por Fuera De Estas Normas.
- Que se entregue copia del archivo digital al suscrito como accionante y legítimamente autorizado para conocer si los diseños se adecuan a la norma.
- Que Se Ordene El Cierre y Suspensión Inmediata De Actividades De Embalaje Y Desembalaje De Cadáveres Sobre La Calle 23.
- Que se ordene la evacuación de desechos hospitalarios por la vía de acceso que permiten las normas locales, la calle 22.
- Que Ordene La Reubicación Del Tanque De Criogénico Dentro De La Sede Y Separada De Las Viviendas Aledañas Con Las Normas De Seguridad Icontec.
- Que se impongan las sanciones que trata el código de policía.

B. Ordenar a la Secretaria de Movilidad que:

- Que Se Ordene La Suspensión Inmediata del Tránsito de Tractocamiones Sobre La Calle 23, Vía Terciaria Local De Transito Residencia.
 - ORDENE a la CLÍNICA CEHOCA, se abstenga de Autorizar y Recibir vehículos de TRACTOCAMIONES para el suministro de Oxígeno sobre vía residencial o calle 23.
 - De igual manera prevenga a las empresas de servicios FÚNEBRES abstenerse de retirar CADÁVERES en la vía Pública Calle 23 contratadas por la CLÍNICA CEHOCA o particulares.
 - Ordenar a la Policía Nacional imponer los comparendos y retención de tractocamiones que transiten en la jurisdicción del Barrio Prolongación Los Alcázares. C. Ordenar a ESSMAR-INTERASEO que recoja los residuos o desechos Hospitalarios sobre la CALLE 22 de la CLINICA CEHOCA, con la Interventoría de la ESSMAR,
3. Ordenar a CORPAMAG, en virtud del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 (o normas que la modifiquen), como ORGANO COMPETENTE en los grandes centros urbanos menores de 1 millón de habitantes, realizar los estudios de IMPACTO AMBIENTAL del TANQUE CRIOGENICO DE OXIGENO, y sus afectaciones por UBICACION anexa a viviendas, como los desechos hospitalarios y manejo de cadáveres sobre espacio publico de la Calle 23
 4. Ordenar a la SUPERSALUD, verificación del control de funcionamiento de la CLINICA CEHOCA, respecto del protocolo de ALMACENAMIENTO, EVACUACIÓN DE CADÁVERES, DESECHOS HOSPITALARIOS conforme a las Normas Locales de URBANISMO y Usos del Suelo.
 5. Ordenar a MINSALUD que verifique si los PLANOS APROBADOS están acorde a los normas hospitalarias de ESTACIONAMIENTO Y GARAGES DE AMBULANCIAS, PERSONAL MEDICO, servidumbre de VISTA, servidumbre de ILUMINACIÓN, servidumbre de VENTILACIÓN según el CODIGO CIVIL.
 6. Ordenar al MINTRANSPORTE abstenerse de autorizar el transporte de OXIGENO a empresas que transiten en vías residenciales (sic)².

2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

² Escrito de tutela. Archivo 417 KB en Samai. Folios 8 y 9.



- 2.1. El 29 de abril de 2021, *Samuel Alfredo Cabas Sánchez* interpuso acción popular contra el Distrito de Santa Marta - Secretaría de Gobierno - Secretaría de Salud - Secretaría de Movilidad - Secretaría de Planeación; ESSMAR; DADSA; la Clínica Cehoca; el Ministerio de Salud; la Superintendencia Nacional de Salud; CORPAMAG; el Ministerio de Transporte; y la Policía Nacional.

Pretende salvaguardar los derechos colectivos al goce del ambiente sano, a la moralidad administrativa, al goce del espacio público, a la seguridad y a la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos especiales. En su criterio transgredidos porque la Clínica Cehoca y las autoridades de control y vigilancia no están cumpliendo las normas de urbanismo, uso del suelo, viales, sanitarias, medioambientales, cargue y descargue de suministros, embalaje de cadáveres, descargue de oxígeno criogénico, parqueo de mototaxis y tractocamiones en la calle 23 con carreras 15 y 16 de Santa Marta.

- 2.2. Del asunto conoció el Tribunal Administrativo del Magdalena (Radicado 47001-23-33-000-2021-00159-00) que en Auto de 20 de mayo de 2021 inadmitió la demanda porque si bien se allegaron los requerimientos de que trata el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 respecto de algunas de las entidades demandadas, no se acreditó cumplir con ese requisito frente al Ministerio de Transporte y la Policía Nacional. Decisión notificada en estado electrónico de 27 de mayo de 2021.

3. Fundamentos de la acción

La parte actora transcribió *(i)* los artículos 20 y 21 de la Ley 472 de 1998, sobre la admisión de la demanda y su notificación; *(ii)* los artículos 52, 53 y 53 del Acuerdo 011 de 2020 –mediante el cual se expidió el POT de Santa Marta– relativos al sistema de equipamientos; *(iii)* la Sentencia de 8 de marzo de 2018 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado (Radicado: 25000-23-42-000-2017-03843-01), en la que se indicó que las reglas previstas en la Ley 472 de 1998 sobre la notificación y el traslado para contestar en acciones populares deben complementarse con lo establecido en la Ley 1437 de 2011; entre otras sentencias sin identificar, sobre la naturaleza de la acción popular.

Asimismo, indicó que la Clínica Cehoca continúa violando derechos colectivos y que “*Las demás infracciones están contenidas en las acciones constitucionales de petición y acción popular*”³.

4. Trámite impartido e intervenciones

- 4.1. En Auto de 3 de junio de 2021, se requirió al señor Samuel Alfredo Cabas Sánchez para que precisara respecto de cada demandado los hechos por los que considera que se vulneraron sus derechos; y para que indicara cuáles eran sus pretensiones frente al Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental, la Clínica Cehoca y la Policía Nacional.

³ Escrito de tutela. Archivo 417 KB en Samai. Folio 7.



- 4.2. El 4 de junio de 2021, la Secretaría General de esta Corporación le notificó al tutelante el Auto de 3 de junio de 2021, oportunidad en la cual le informó lo siguiente:

“Las solicitudes y demás documentos que se remitan por medios electrónicos deberán allegarse al buzón judicial: secgeneral@consejodeestado.gov.co; dado que la cuenta: cegral@notificacionesrj.gov.co, es de uso exclusivo para el envío de notificaciones y/o comunicaciones, por tanto, los correos enviados a esas bandejas no serán procesados y, por ende, serán eliminados de los archivos temporales de los servidores que se encuentran a cargo de la Oficina de Informática del Consejo Superior de la Judicatura.”⁴

- 4.3. En razón a que el actor guardó silencio frente al requerimiento, en Auto de 23 de junio de 2021 se rechazó la acción de tutela respecto de las siguientes autoridades: **(i)** Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental, **(ii)** Clínica Cehoca, y **(iii)** la Policía Nacional.

Asimismo, se admitió la tutela presentada por *Samuel Alfredo Cabas Sánchez*, en contra del Tribunal Administrativo del Magdalena, la Alcaldía Distrital de Santa Marta, la Secretaría de Gobierno de Santa Marta, la Secretaría de Salud de Santa Marta, la Secretaría de Movilidad de Santa Marta, la Secretaría de Planeación de Santa Marta, la Empresa de Servicios Públicos del Distrito de Santa Marta – ESSMAR, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG y el Ministerio de Transporte.

También se ordenó notificar, en calidad de tercero, a los demandantes, demandados y terceros que intervienen en la acción popular radicada bajo el Nro. 47001-23-33-000-2021-00159-00 que se tramita en el Tribunal Administrativo del Magdalena

- 4.4. En correo electrónico de 25 de junio de 2021 10:25 a. m., dirigido al buzón secgeneral@consejodeestado.gov.co perteneciente a la Secretaría General de esta Corporación, el actor reenvió una serie de correos que se habían enviado originalmente, días atrás, a la dirección electrónica cegral@notificacionesrj.gov.co; buzón uso exclusivo para el envío de notificaciones y/o comunicaciones de la Secretaría General del Consejo de Estado.

Oportunidad en la cual indicó *“buen día: POR FAVOR, EN VISTA QUE AL PARECER LA DIRECCIÓN cegral@notificacionesrj.gov.co, funciona de allá para acá solamente, le remito para lo de su competencia. GRACIAS (sic)”⁵*.

Los correos reenviados, previamente remitidos al correo cegral@notificacionesrj.gov.co, fueron los siguientes:

- (i)** Correo electrónico de 25 de junio de 2021 10:20 a. m, en el cual el actor indicó que impugnaba el Auto de 23 de junio de 2021, debido a que sí subsanó oportunamente, en los términos requeridos en Auto de 3 de junio de 2021.

⁴ Notificación Auto de 3 de junio de 2021. Archivo 1 KB en Samai.

⁵ Correo electrónico de 25 de junio de 2021, dirigido al buzón secgeneral@consejodeestado.gov.co. Archivo 1088 KB en Samai. Folio 1.



- (ii) Correo electrónico de 25 de junio de 2021 08:18 a. m, en el que el tutelante aseguró que mediante el memorial allegado el 6 de junio de 2021 acató el requerimiento efectuado en Auto de 3 de junio de 2021.
- (iii) Correo electrónico de 6 de junio de 2021, en el cual el actor se refirió a los requerimientos efectuados en Auto de 3 de junio de 2021.

Con relación a los hechos de inconformidad frente a cada uno de los accionados en la tutela, el actor sostuvo que el Despacho 01 del Tribunal Administrativo del Magdalena ha incumplido los términos, en razón a que aún no ha sido notificado de la admisión o no de la acción popular y del escrito de subsanación. Asimismo, afirmó que las demás autoridades contra las que se dirigió la tutela no han cumplido con sus respectivas competencias sobre vigilancia y control, infracciones, equipamientos de salud, permisos para el tránsito de tractocamiones y su paso en zonas residenciales, servicio de aseo, transporte de oxígeno criogénico y servicio de ambulancias.

Enfatizó en que la Clínica Cehoca no cumple con las normas exigidas por el Ministerio de Salud, ni los POT, en materia de manejo de residuos hospitalarios, falta de protocolos y manejo de cadáveres infectados por Covid-19 en estado de descomposición, utilización de tanques criogénicos de almacenamiento de oxígeno, desechos y residuos peligrosos, diseño hospitalario y parqueo en vía pública.

Indicó que el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental tiene obligaciones de control y vigilancia en materia ambiental y que no está cumpliendo dichas funciones de supervisión.

Al igual que la Policía Nacional, que no está ejerciendo sus funciones de control urbanístico, pues no está pidiendo los permisos de ley con los que deben contar las obras de construcción.

Finalmente, incluyó el siguiente acápite de pretensiones:

- “1. Que se cumpla el precepto legal normativo, LA CLÍNICA CEHOCA NO PUEDE EJECUTAR ACTIVIDADES FUNCIONALES, OPERATIVAS, COMPLEMENTARIAS SOBRE LA CALLE 23, VIOLATORIA DE LOS USOS DEL SUELO, sellamiento y restricción total de SALIDA de CADÁVERES, DESECHOS, SUMINISTRO Y ALMACENAMIENTO DE OXIGENO, INGRESO, EGRESO, PARQUEO DE PERSONAL MEDICO EN LA CALZADA, y sobre esta vía. Esto genera mototaxismo en la calle 23.
2. Que se ordene un plan de movilidad de ambulancias únicamente en el perímetro de la zona residencial del barrio PROLONGACIÓN LOS ALCÁZARES, habilitando la Carrera 15 en sentido SUR-NORTE hasta la CALLE 22, para AMBULANCIAS de EMERGENCIAS, como quiera que el ancho de vía supera las vías locales del Barrio, y NO afecta los USOS RESIDENCIALES, por ser de usos compatibles con la actividad hospitalaria. Los estudios viales de los moradores y líderes, cuyo único idiota que da la cara soy yo, porque me harte, nos indica por la ubicación de CLÍNICAS, mejoraría la movilidad y su acceso para emergencias. La ley Prohíbe el tránsito por el Barrio, si NO HAY VÍAS, DISEÑEN UN PLAN DE MOVILIDAD para estas situaciones.



La CASA CHAR, es la dueña de la CONCESIÓN DE LA MALLA VIAL DEL DISTRITO, como Cehoca es suya, REDIDEÑE CON EL SENA LA CARRERA 15.

3. *Que se ordene la instalación de REDUCTORES DE VELOCIDAD, contra los choferes en su guerra del centavo por pacientes, que auspician las clínicas de la ciudad.*
4. *Lo anterior requiere en la ACCION POPULAR, que se avocó, y que no se tramita aún, la participación de la comunidad, SENA, ALCALDIA, HJMB, CEHOCA, PERSONERÍA, como lo establece la C.P., cuya solución es la continuidad de la CARRERA 15 – Calle 26 y 26ª. que el SENA cerceno.*
5. *Rehabilitación de los parqueaderos del HOSPITAL JMB, cuyo diseño INCONCLUSO, genera caos y desorden en la CARRERA 15, todo lo anterior fue presentado a las SECRETARIAS DE PLANEACIÓN Y MOVILIDAD hace años y no hubo respuesta. CONCESIÓN MALLA VIAL.*
6. *Téngase en cuenta que las CALLES Y CARRERAS DE BARRIO son vías locales, con niños transitando, velocidad restringida por ley hasta 30 kms, NO fueron diseñadas para otro uso de alto impacto, y fue por el sistema de autoconstrucción en un 75% por los moradores. Son públicas pero no son autopistas (sic)⁶.*

4.5. La **Secretaría de Salud Distrital de Santa Marta** sostuvo que carece de legitimación en la causa por pasiva, puesto que su competencia no se relaciona con los trámites impartidos en la acción popular; por el contrario, esta se limita a la vigilancia y control en asuntos de salud asignados por la ley. En consecuencia, solicitó su desvinculación del proceso de tutela.

4.6. La magistrada Martha Lucía Mogollón Saker, perteneciente al **Tribunal Administrativo del Magdalena**, a quien se le repartió la acción popular en primera instancia, informó que en Auto de 20 de mayo de 2021 inadmitió la demanda pues si bien se allegaron los requerimientos de que trata el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 respecto de algunas de las entidades demandadas, no se acreditó cumplir con ese requisito previo frente al Ministerio de Transporte y la Policía Nacional.

Indicó que en esa providencia también se instó a la parte actora a cumplir con los deberes establecidos en los numerales 7 y 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, referente al envío simultáneo a los demás sujetos procesales de los memoriales presentados a esta autoridad judicial, a través de correo electrónico.

Aseguró que el señor *Samuel Alfredo Cabas Sánchez* allegó escrito con el fin de subsanar la demanda, en el cual se acreditó el cumplimiento del envío, por correo electrónico, de la demanda y del escrito de subsanación a los demás sujetos procesales. Sin embargo, aquel guardó silencio respecto a la petición previa que, de acuerdo con el artículo 144 y el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, debía efectuar ante el Ministerio de Transporte y la Policía Nacional. Por lo anterior, se concluyó que frente a ese punto no se subsanó la falencia advertida en el auto inadmisorio.

En consecuencia, en Auto de 22 de junio de 2021 se rechazaron las pretensiones respecto del Ministerio de Transporte y la Policía Nacional y se admitió la demanda frente al Distrito de Santa Marta - Secretaría de Gobierno - Secretaría de Salud - Secretaría de Movilidad - Secretaría de Planeación;

⁶ Memorial presentado por el actor el 6 de junio de 2021. Archivo 986 KB en Samai. Folios 17 y 18.



ESSMAR; DADSA; a la Clínica Cehoca; al Ministerio de Salud; a la Superintendencia Nacional de Salud; y a CORPAMAG.

En virtud de lo narrado, la magistrada ponente sostuvo que se configura una carencia actual de objeto en lo relacionado a la pretensión del actor de dar trámite a la acción popular.

- 4.7. El **Ministerio de Salud** aseguró que no cuenta con legitimación en la causa por pasiva, ya que no tiene injerencia alguna en las decisiones adoptadas en el curso de la acción popular.

Asimismo, adujo que tampoco tiene competencia para verificar el cumplimiento de las normas sobre equipamiento hospitalario. Por ende, no es el encargado de verificar si los planos aprobados de la Clínica Cehoca están acorde a las normas hospitalarias de estacionamiento, de garajes de ambulancias, de servidumbre de vista, de servidumbre de iluminación y de servidumbre de ventilación.

Según la Ley 715 del 2001, son las direcciones territoriales de salud las encargadas del desarrollo, la verificación y asistencia técnica de los proyectos de salud de cada municipio. Y lo relativo al número de parqueaderos está reglado en las normas urbanísticas establecidas por los ordenamientos territoriales de cada uno de los municipios; de manera que esto último es de competencia de las respectivas oficinas de planeación o curadurías urbanas.

Finalmente, adujo que no ha transgredido los derechos fundamentales del actor y que este último no acreditó la configuración de alguno de los defectos dispuestos por la jurisprudencia constitucional sobre la tutela contra providencias judiciales.

- 4.8. El **Ministerio de Transporte** señaló que en virtud de la naturaleza residual de la tutela, la interpuesta por el actor es improcedente, ya que aquel puede acudir al mecanismo de vigilancia judicial, a fin de que termine la dilación que él considera existe en la acción popular. Y añadió que la improcedencia de la tutela también se debe a que no se vulneraron derechos fundamentales ni se configura un perjuicio irremediable.

De otra parte, mencionó que no tiene legitimación en la causa por pasiva para actuar, puesto que lo reprochado por el actor se circunscribe al trámite de la acción popular. Por lo tanto, solicitó ser desvinculado del proceso de tutela.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991⁷, fue concebida como un mecanismo

⁷ Decreto 2591 de 1991. Artículo 1: *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que*



para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. Planteamiento del problema jurídico

De los antecedentes expuestos, la Sala encuentra que la parte actora, por una parte, alega una presunta mora de parte del despacho ponente al que se le repartió la acción popular, pues según lo manifestado no se ha iniciado el trámite judicial ni se le ha notificado la admisión de la demanda. Por lo que solicitó que se le ordene a dicha autoridad judicial dar curso a la acción popular.

Por la otra, aseguró que las demás autoridades administrativas contra las que se dirigió la tutela no han cumplido con sus respectivas competencias de vigilancia y control ni con las normas sobre equipamientos de salud, permisos para el tránsito de tractocamiones, servicio de aseo, transporte de carga y de oxígeno criogénico, servicio de ambulancias y embalaje de cadáveres. Razón por la que enlistó una serie de solicitudes encaminadas a que dichas instituciones acaten lo dispuesto en el ordenamiento jurídico sobre tales materias.

Así las cosas, en primer lugar, la Sala establecerá si la acción de tutela carece de objeto en lo relativo a la presunta mora judicial, en razón a que, según lo indicado en el informe de la magistrada Lucía Mogollón Saker, perteneciente al Tribunal Administrativo del Magdalena, la acción popular ya inició su curso.

En segundo lugar, la Sección estudiará si la acción de tutela es procedente para solicitar el cumplimiento de normas consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano. De superar ese estadio de análisis, se analizará si la Alcaldía Distrital de Santa Marta, la Secretaría de Gobierno de Santa Marta, la Secretaría de Salud de Santa Marta, la Secretaría de Movilidad de Santa Marta, la Secretaría de Planeación de Santa Marta, la Empresa de Servicios Públicos del Distrito de Santa Marta - ESSMAR, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG y el Ministerio de Transporte violaron derechos fundamentales del actor.

3. Cuestión previa

En correo electrónico de 25 de junio de 2021 10:20 a.m. la parte actora impugnó el Auto de 23 de junio de 2021, mediante el cual se rechazó la tutela frente al Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental, la Clínica Cehoca y la Policía Nacional y a su vez se admitió la tutela contra las demás autoridades accionadas. Fundó su inconformidad en que dicha decisión fue errada, ya que mediante correo electrónico de 6 de junio de 2021 acató el requerimiento efectuado en Auto de 3 de junio de 2021.

Al respecto, la Sala encuentra que efectivamente el 6 de junio de 2021 el actor envió un correo electrónico cuyo contenido alude al requerimiento judicial contenido en

estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto”.



Auto de 3 de junio de 2021. Sin embargo, también se observa que este mensaje fue remitido a la dirección electrónica cegral@notificacionesrj.gov.co. Buzón que es de uso exclusivo para el envío de notificaciones y/o comunicaciones de la Secretaría General del Consejo de Estado, tal como se le informó al accionante en la notificación del Auto de 3 de junio de 2021 realizada el 4 de junio de 2021:

“Las solicitudes y demás documentos que se remitan por medios electrónicos deberán allegarse al buzón judicial: secgeneral@consejodeestado.gov.co; dado que la cuenta: cegral@notificacionesrj.gov.co, es de uso exclusivo para el envío de notificaciones y/o comunicaciones, por tanto, los correos enviados a esas bandejas no serán procesados y, por ende, serán eliminados de los archivos temporales de los servidores que se encuentran a cargo de la Oficina de Informática del Consejo Superior de la Judicatura.”⁸
(Negrillas fuera de texto original).

Al haber enviado tal información al buzón cegral@notificacionesrj.gov.co, previo a proferir el Auto de 23 de junio de 2021 el Despacho ponente no tuvo acceso a lo señalado por el actor en el correo de 6 de junio de 2021. Información conocida posteriormente gracias a que el 25 de junio de 2021 el actor reenvió el correo de 6 de junio de 2021 al buzón dispuesto por la Secretaría General de la Corporación para recibir memoriales: secgeneral@consejodeestado.gov.co.

Por consiguiente, la Sala no advierte yerro alguno en el Auto de 23 de junio de 2021, pues este fue consecuencia de la remisión equívoca del actor.

Con todo, sobre la posibilidad de interponer recursos contra las decisiones adoptadas dentro de los procesos de acción de tutela, la Corte Constitucional ha dispuesto que *“las decisiones que se profieran en dicho procedimiento no pueden estar sometidas a los mismos trámites señalados por el legislador para el ejercicio de la funciones judiciales ordinarias”⁹*.

Por esta razón, la Corte ha asegurado que no es admisible que ante la falta de norma expresa se apliquen, por analogía, las ritualidades propias de los procesos ordinarios, aún más si se considera que la acción de tutela se caracteriza por ser un trámite informal y expedito al que no se le puede dar el mismo tratamiento que un proceso de naturaleza civil, por ejemplo.

En consecuencia, los recursos no contemplados en el Decreto 2591 de 1991, tal como la “impugnación” contra el auto admisorio o auto que rechaza no son procedentes. Por lo anterior, se rechazará el recurso interpuesto por *Samuel Alfredo Cabas Sánchez* respecto del Auto de 23 de junio de 2021.

4. Carencia actual de objeto por hecho superado y su análisis en el caso

4.1. La acción de tutela fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata de derechos fundamentales ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Su finalidad, entonces, es evitar que una amenaza a un derecho fundamental se materialice, o una vez la vulneración ya se ha producido hacer que cese.

⁸ Notificación Auto de 3 de junio de 2021. Archivo 1 KB en Samai.

⁹ Corte Constitucional. Auto 014 de 2004.



Por ende, cuando los hechos que motivaron la acción desaparecen o cuando no hay forma de resarcir el daño ya producido, la tutela pierde su razón de ser. La jurisprudencia constitucional ha denominado tal fenómeno como carencia actual de objeto y ha señalado que, generalmente, este se presenta por: **(i)** hecho superado, **(ii)** daño consumado y **(iii)** situación sobreviniente.

Sobre esta clasificación, la Corte Constitucional en Sentencia T-280 de 2020 precisó lo siguiente:

*“(…) la doctrina constitucional ha desarrollado el concepto de la “carencia actual de objeto” para identificar este tipo de eventos y, así, denotar la imposibilidad material en la que se encuentra el juez de la causa para dictar alguna orden que permita salvaguardar los intereses jurídicos que le han sido encomendados. Sobre el particular, se tiene que éste se constituye en el género que comprende el fenómeno previamente descrito, y que puede materializarse a través de las siguientes figuras: **(i) “hecho superado”, (ii) “daño consumado” o (iii) de aquella que se ha empezado a desarrollar por la jurisprudencia denominada como el acaecimiento de una “situación sobreviniente”.***

La primera de estas figuras, regulada en el artículo 26 del decreto 2591 de 1991, comprende el supuesto de hecho en el que, entre el momento en que se interpone la demanda de amparo y el fallo, se evidencia que, como producto del obrar de la entidad accionada, se eliminó la vulneración a los derechos fundamentales del actor, esto es, tuvo lugar la conducta solicitada (ya sea por acción o abstención) y, por tanto, (i) se superó la afectación y (ii) resulta inocua cualquier intervención que pueda realizar el juez de tutela para lograr la protección de unos derechos que, en la actualidad, la accionada ha dejado de desconocer.

La segunda de las figuras referenciadas, consiste en que a partir de la vulneración iusfundamental que venía ejecutándose, se ha consumado el daño o afectación que con la acción de tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela imparta una orden al respecto.

Para finalizar, se ha empezado a diferenciar por la jurisprudencia una tercera modalidad de eventos en los que la protección pretendida del juez de tutela termina por carecer por completo de objeto y es en aquellos casos en que, como producto del acaecimiento de una “situación sobreviniente” que no tiene origen en el obrar de la entidad accionada, la vulneración predicada ya no tiene lugar, sea porque el actor mismo asumió una carga que no le correspondía, o porque, a raíz de dicha situación, perdió interés en el resultado de la litis.”.

Específicamente, sobre el hecho superado, la Corte Constitucional ha señalado algunos requisitos que se deben examinar en cada caso concreto: “1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa. 2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado”¹⁰.

Así pues, la carencia actual de objeto por hecho superado se configura en los casos en que en el lapso transcurrido entre la radicación de la acción de tutela y la expedición de la sentencia, el demandado adelantó las acciones tendientes a cesar la vulneración de los derechos fundamentales, lo que por

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-045 de 2008.



sustracción de materia hace inocuo cualquier pronunciamiento u orden del juez de tutela para lograr el amparo de los derechos.

- 4.2. La Sala encuentra que la tutela carece de objeto frente a la mora judicial alegada, puesto que **(i)** la acción popular interpuesta por el actor se encuentra en curso y **(ii)** ya se le notificó a este último el auto admisorio de la demanda, aspecto reprochado por aquel al sostener que *“aún es la hora que no soy notificado de la admisión o no de la ACCIÓN POPULAR, y subsanada”*.

Debe precisarse que, si bien la autoridad judicial ya había iniciado el trámite procesal antes de la interposición de la tutela (un día antes de que el actor acudiera a este último mecanismo, la magistrada ponente del Tribunal profirió Auto de 20 de mayo de 2021 en que inadmitió la demanda), fue solo en el curso de la tutela que a la parte actora se le notificó dicha decisión. Lo cual denota que fue en el curso de la presente acción dejó de existir lo reprochado por el actor, pues luego de interpuesta la tutela se le notificó la decisión de inadmitir la demanda, lo cual corrobora el inicio del trámite de la acción popular.

Asimismo, en el curso de la tutela se profirió Auto de 22 de junio de 2021, mediante el cual se rechazaron las pretensiones respecto del Ministerio de Transporte y la Policía Nacional y se admitió la demanda frente al Distrito de Santa Marta - Secretaría de Gobierno - Secretaría de Salud - Secretaría de Movilidad - Secretaría de Planeación; ESSMAR; DADSA; a la Clínica Cehoca; al Ministerio de Salud; a la Superintendencia Nacional de Salud; y a CORPAMAG.

Así las cosas, al encontrar que dicho mecanismo ya inició su trámite y que en el curso de la tutela se notificó al actor de ello, la Sección declarará la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, ya que a la fecha no existe vulneración o amenaza alguna a los derechos fundamentales del accionante.

Luego, carece de objeto cualquier pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela, por cuanto la solicitud de amparo perdió cualquier motivo que la justifique. Por lo que no se amerita la intervención del juez de tutela.

5. Subsidiariedad y su análisis en el caso

- 5.1. La naturaleza subsidiaria de la acción de tutela busca impedir que esa herramienta, cuyo campo de aplicación es restrictivo, se convierta en un mecanismo principal de protección. De no ser así se desconocería que la Constitución y la ley estipulan una serie de mecanismos judiciales, igualmente, eficaces e idóneos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos.

No en vano los artículos 86 de la Constitución Política y el 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 prevén como causal de improcedencia de la acción de tutela la existencia de otros medios de defensa para la protección de los derechos invocados. De manera que esta solo puede utilizarse cuando se han agotado los mecanismos de protección que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la protección idónea y eficaz de los derechos fundamentales.

En ese sentido, la Corte Constitucional manifestó:



*“La acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o amenaza de un derecho fundamental, **respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho.** La tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece —con la excepción dicha— la acción ordinaria. La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales (...)”¹¹.*

Entonces, para que el juez estudie una solicitud de tutela, el interesado debe probar que se agotaron y finalizaron los recursos que tenía a su disposición, pues de lo contrario la tutela deviene improcedente.

- 5.2. Explicado lo anterior, la Sala considera que no se cumple con el requisito de subsidiariedad, porque existe un mecanismo de defensa judicial al que la parte actora puede acudir a fin de lograr que la Alcaldía Distrital de Santa Marta, la Secretaría de Gobierno de Santa Marta, la Secretaría de Salud de Santa Marta, la Secretaría de Movilidad de Santa Marta, la Secretaría de Planeación de Santa Marta, la Empresa de Servicios Públicos del Distrito de Santa Marta – ESSMAR, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena – CORPAMAG y el Ministerio de Transporte acaten las normas que el actor cree no están cumpliendo, en materia urbanística, uso del suelo, viales, sanitarias, ambientales, entre otras.

Dicho mecanismo consiste en la acción de cumplimiento consagrada en los artículos 87 de la Constitución Política¹² y 146 de la Ley 1437 de 2011¹³, cuyo fin es *“demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos”*¹⁴. En consecuencia, lo que persigue esta acción es que los particulares puedan solicitar la ejecución de deberes omitidos, en cabeza de la administración¹⁵, que justamente es uno de los propósitos del actor con la tutela interpuesta.

Ahora bien, se presentan casos excepcionales en los que a pesar de que exista otro medio de defensa judicial es posible que el juez de tutela realice un análisis de fondo del asunto. Esta posibilidad se explica en que la existencia

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1992.

¹² Constitución Política. Artículo 87: *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”*

¹³ Ley 1437 de 2011. Artículo 146: *“CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.”*

¹⁴ Consejo de Estado. Sentencia de 14 de mayo de 2015. Radicación número: 25000-23-41-000-2015-00369-01(ACU).

¹⁵ Consejo de Estado. Sentencia de 15 de diciembre de 2014. Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02693-01(ACU).



de un medio judicial alterno a la tutela no significa automáticamente la improcedencia de la acción de tutela.

En el caso, sin embargo, no se configuran los eventos excepcionales señalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, porque se considera que la acción de cumplimiento constituye una vía procesal idónea para lograr que las entidades accionadas en la tutela acaten los deberes normativos que en criterio del actor no están cumpliendo. Se trata, entonces, de un mecanismo eficaz para tal fin, precisamente, porque la ley la creó para lograr el cumplimiento de las obligaciones no acatadas por las autoridades públicas.

Adicionalmente, la Sala cree que en el caso no se configura un perjuicio irremediable en los términos dispuestos por la jurisprudencia constitucional, es decir una afectación grave, inminente y que requiera medidas impostergables, en tanto que no se vislumbra un riesgo cierto y real de daños proveniente de la amenaza o violación de los derechos fundamentales del actor.

Por consiguiente, la Sala considera que en el caso no se configuran las condiciones necesarias para que la tutela proceda como mecanismo transitorio. Ni existe un perjuicio que cumpla con las características dispuestas por la jurisprudencia constitucional para ser considerado como irremediable ni se advierte la falta de idoneidad o ineficacia de la acción de cumplimiento.

En consecuencia, al contar con otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de normas presuntamente desconocidas, y al no cumplirse las condiciones para la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio, la Sala declarará la improcedencia de la acción de tutela frente a las pretensiones relacionadas con las autoridades administrativas accionadas.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Declarar improcedente** el recurso de impugnación interpuesto por *Samuel Alfredo Cabas Sánchez* contra el Auto de 23 de junio de 2021, por los motivos desarrollados en la parte motiva de esta providencia.
2. **Declarar** la carencia actual de objeto por hecho superado en lo relativo a la mora judicial alegada, dadas las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
3. **Declarar** la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por *Samuel Alfredo Cabas Sánchez* frente a las pretensiones relacionadas con las autoridades administrativas accionadas, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.
4. **Notificar** la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-03020-00
Demandante: Samuel Alfredo Cabas Sánchez

5. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.
6. De no ser impugnada esta decisión, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ