



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, treinta y uno (31) de enero de 2022

Sentencia No. 0014

Medio de Control	Protección de los Derechos e Intereses Colectivos
Radicado	88-001-23-33-000-2021-00017-00
Demandantes	Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus
Demandada	Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina
Diligencia	Pacto de Cumplimiento
Fecha y hora	21 de septiembre de 2021-9:00AM
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

Procede el Tribunal a efectuar el análisis del pacto de cumplimiento al que llegaron las partes dentro del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

Los ciudadanos **MARCELA ADITA SJOGREEN VELASCO, MARGITH BANDERAS ESPITIA, IVÁN GARCÍA JIMÉNEZ, CARLOS CARVAJAL JIMÉNEZ Y ABDUL HANDAUS HANDAUS**, a través del presente medio de control pretenden la protección de los derechos e intereses colectivos de carácter preventivo, por peligro inminente de su violación, en contra de la Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina, *“con el fin de garantizar la protección de los derechos a la seguridad y salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, contenidos en los literales g) y l) del Art. 4° de la Ley 472 de 1998.”*

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Los hechos en que fundamenta la acción son, en síntesis, los siguientes: (Se transcribe los hechos narrados por los accionantes en el libelo introductorio)

- *El día 16 de noviembre del año 2020, la isla de Providencia fue golpeada duramente por el huracán IOTA categoría V, que arrasó con el 98% de la infraestructura de la isla.*
- *Los estragos causados por el huracán demostraron que no hay una adecuada infraestructura que sirva de refugios para salvaguardar la vida de las personas, ni de guardar a los animales, durante un evento catastrófico.*
- *En el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la temporada de huracanes se presenta desde el 01 de junio hasta el 30 de diciembre.*
- *La reconstrucción de la isla se viene desarrollando de manera lenta sin infraestructura que sirva de refugio para resguardar a las personas de otra posible catástrofe natural.*
- *Los animales siendo sujetos de derecho de especial protección, requieren de un refugio adecuado para que ellos puedan permanecer seguros en tiempo de desastres naturales.*

Las pretensiones se resumen así:

- Que se ordene la construcción de refugios en áreas seguras del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que cuenten con área para la atención de salud, baños, kit de emergencia y todo lo que se requiere para salvaguardar, mantener la seguridad y la vida de los habitantes del Departamento.
- Fortalecer la infraestructura del Hospital para que los pacientes y el personal que brinda el servicio de salud, puedan permanecer seguros durante el fenómeno natural.
- Hacer la reconstrucción de refugios para animales.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

1.2. El traslado de la demanda

Previo el traslado de la demanda, el Departamento Administrativo de la Presidencia, la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, la Superintendencia Nacional de Salud y la Defensa Civil Colombiana, dieron contestación a la misma.

Departamento Administrativo de la Presidencia

La apoderada judicial de la entidad, asevera que, en el libelo demandatorio NO se menciona nunca, de ninguna manera a la Presidencia de la República, y cuando se habla de “Gobierno nacional” no es posible equipararlo a ella.

Estima que fue una desafortunada interpretación, al admitir la demanda, por lo que es necesario manifestar que nos encontramos ante una evidente falta de legitimación en la causa por pasiva material de mi representada: La Presidencia de la República, la cual debe ser desvinculada de este proceso.

Propone como excepción, la falta de legitimación en la causa por pasiva material respecto de la Presidencia de la República de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, pues, afirma que es evidente que no tiene ninguna responsabilidad en el presente asunto y que la violación de los derechos colectivos y los perjuicios reclamados con la demanda se derivan de una situación ajena a las competencias funcionales de dicha entidad. Que, además, no hay un sólo hecho en la demanda en que se le atribuya algún deber u obligación omitido, al tiempo que jamás es mencionada en el libelo de la demanda.

Manifiesta que la Presidencia de la República no puede ser sujeto pasivo de esta acción, ni puede actuar a nombre de la Nación, siendo claro que su representación judicial recae en otras entidades del Estado que, en todo caso, no pueden ser objeto de las acusaciones de los actores, porque actúan de conformidad con sus competencias, en el marco de una estrategia bien organizada y sustentada, en pro de la Isla.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Solicita entonces, que se ordene la desvinculación de la Presidencia de la República como representante judicial de la Nación, o del “Gobierno nacional si se quiere, al amparo de lo previsto en el inciso 5 del artículo 159 del C.P.A.C.A.

Lo anterior, por concluir que de los fundamentos fácticos descritos en la demanda no es posible evidenciar la manera en que presuntamente se desprende de ellos la vulneración o amenaza a un derecho colectivo. Esto, en razón a que los actores se ocuparon de abordar distintos aspectos que carecen de suficiencia probatoria para determinar la aludida vulneración o amenaza y no cabe duda que la carga de la prueba le corresponde a quien promueve la acción popular, presupuesto que debe ser tenido en cuenta en este caso.

Propone además, la excepción denominada inexistencia de vulneración de derechos e intereses colectivos por parte de la Presidencia de la República indicando que la acción popular tiene por finalidad esencial la protección de los derechos colectivos sin que sea admisible jurídicamente partir de simples apreciaciones o suposiciones subjetivas para pretender enrostrar a la Presidencia de la República amenaza o vulneración de derechos colectivos, pues en manera alguna se precisan los hechos u omisiones predicables de esta entidad, que efectivamente constituyan a amenaza o puedan constituir una eventual vulneración de los derechos colectivos cuya protección se ha invocado en la demanda.

Por último, la representante judicial de la demanda en su contestación, hace referencia a la insuficiencia probatoria, considerando que al tenor de lo dispuesto en el literal b) artículo 18 de la Ley 472 de 1998, uno de los requisitos que debe concurrir para efectos de hacer viable la procedencia de la Acción Popular está soportado en las pruebas que pretende hacer valer la parte actora, las cuales constituyen el sustento de los presupuestos fácticos esbozados en la demanda, condición que no se cumple en el presente asunto respecto de la acusación acerca de la vulneración de los derechos cuya protección se invoca en lo que respecta a la Presidencia de la República, los accionantes no allegaron prueba que permita de manera alguna determinar la existencia de amenaza, vulneración o puesta en peligro de los derechos colectivos referido en el libelo introductorio.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Solicita que se tengan como pruebas dentro de este proceso, copia de los siguientes documentos, así como de los que he mencionado en el escrito y que pueden ser consultados, por tener carácter de públicos:

- Decreto 1472 de 2020
- Resolución 1774 de 2021
- Resolución 001136 de 2020
- Decreto 0333 de 2020
- Comunicado Especial No. 098 de 2020 del IDEAM
- Circular 081 de 2020 de la UNGRD
- Cuadro de seguimiento al PAE para SAI (formato Excel)
- Informe del 23 de abril de 2021 de respuesta Sudirector Manejo Desastres UNGRD A DAPRE

Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre

La apoderada de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, indica que NO se opone a las pretensiones del actor, toda vez que van encaminadas a que se mitigue el riesgo y se establezcan medidas de protección ante la posible temporada de huracanes que se avecinan y que, de manera alguna, afecta el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Manifiesta básicamente que la UNGRD como coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, actuando en aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad contempladas en la Ley 1523 de 2012, ante la declaratoria de calamidad pública decretada por el Departamento Archipiélago de San Andrés mediante Decreto 0284 del 4 de noviembre de 2020, se encuentra coordinando el desarrollo del Plan de Acción Específico – PAE, el cual contempla las líneas de acción como respuesta inmediata para solucionar la situación de vulnerabilidad de los damnificados y mediante el cual se definieron los objetivos, programas, acciones, responsables para adelantar los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres.

Que en el caso concreto del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se contemplaron diversas líneas de acción, las cuales se encuentran en

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

ejecución con la finalidad de rehabilitar y reconstruir las áreas afectadas por el paso del Huracán IOTA.

Señala que en el Archipiélago se viene proporcionando, por cada una de las entidades competentes y que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el apoyo necesario para superar la emergencia ocasionada a raíz del paso del Huracán ROTA, incluso, van más allá de las pretensiones del actor popular, en tanto que, la finalidad del PAE es recuperar rehabilitar y reconstruir las áreas afectadas. a fin de salvaguardar la integridad de los isleños.

La entidad solicita que se decrete la práctica de Inspección Judicial en los diferentes puntos donde se desarrollan las actividades tendientes a la recuperación y reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Lo anterior, con la finalidad de que se verifique los avances que se han señalado en el informe y escrito de la contestación, respecto del desarrollo de las líneas de acción del PAE que demuestra el avance de las obras que se adelantan a fin de reconstruir las áreas que fueron devastadas por el paso del Huracán IOTA, y así se esclarezca los hechos que dieron lugar a la misma.

Nación-Ministerio de Defensa Nacional

La parte demandada propone como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 14 de la Ley 472 de 1998.

Afirma que, de las pretensiones y los hechos narrados por los demandantes, no se permite concluir, que existe una actuación u omisión que se considere que amenace, viole o haya violado algún derecho o interés colectivo por parte de esta entidad.

Que no es de competencia funcional y constitucional de la entidad garantizar la protección de los derechos colectivos invocados como vulnerados en la demanda.

Pese a lo anterior, la entidad señala que es necesario y por demás obligatorio hacer referencia a las actividades desplegadas por la Fuerza Pública a saber:

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

- *Que se ha fortalecido presencia militar en los cayos y/o islas de la región insular de Colombia en el mar Caribe a través de sus Componentes integrado por: las Estaciones de Guardacostas de San Andrés y de Providencia, el Batallón de Policía Naval Militar No. 11, el Componente Ejército de Colombia en San Andrés y el Componente de la Fuerza Aérea (integrado por el grupo Aéreo del Caribe - GACAR); los cuales se encuentran bajo el mando y control operacional del Comandante del Comando Específico de San Andrés y Providencia.*
- *Con el Componente de la Fuerza Aérea Colombiana y unidades navales de la Armada Nacional, se brindan los apoyos necesarios para transportar material (ayudas humanitarias) y personal de la Fuerza Pública, incluso personal civil de diferentes entidades de orden nacional departamental y territorial, en la ruta Bogotá – San Andrés – Providencia, respectivamente.*
- *Que en la actualidad se encuentra personal de la Armada Nacional y el Ejército Nacional realizando labores humanitarias en el municipio de Providencia.*
- *La Estación de Guardacostas de Providencia ejecuta operaciones navales de control del mar, operaciones de seguridad integral marítima, operaciones de protección de la vida humana en el mar y operaciones de protección del medio ambiente, a su vez realiza operaciones de seguridad marítima cooperativa en la lucha contra las amenazas transnacionales, con el propósito de proteger la integridad y los derechos históricos de los habitantes de la Isla.*
- *Con el propósito de contribuir al mantenimiento de la seguridad, con el direccionamiento del Comando Especifico de San Andrés y Providencia, el Batallón de Policía Naval Militar No. 11, a través del Puesto Naval Avanzado No. 21, ubicado en la Isla de Providencia, realiza operaciones coordinadas con la Policía Nacional, así como dispositivos de seguridad, registros y control militar de área en diferentes sectores de las Islas de Providencia y Santa Catalina, para garantizar la seguridad de los habitantes.*
- *Se realizan acercamientos y diálogos permanentes con los líderes raizales y comunidad en general, con los cuales se mantienen excelentes relaciones y estrechos lazos de confianza, que han contribuido al mantenimiento de las condiciones de seguridad y a la protección de los derechos históricos de la población.*
- *Se realiza seguimiento y evaluación diaria a la situación operacional, verificando los resultados de los puestos de control y patrullas, así como la situación general de seguridad del Departamento Archipiélago.*
- *Que la Fuerza Aérea Colombiana a través del Grupo aéreo del caribe (GACAR) ha realizado innumerables acciones en favor de la población del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así: Traslado de vacunas, traslados aeromédicos, recuperación de personal Humanitario, recuperación de personal, transporte de carga y personal.*
- *Simultáneamente se han efectuado más de 800 vuelos desde San Andrés a Providencia a través de las aeronaves de instituciones al servicio del estado, entre ellos 236 traslados de personal afectado o con complicaciones médicas que requieren un nivel de atención especializado y 10 traslados médicos relacionados al COVID-19 desde el inicio de la pandemia. En total se han transportado más de 943,987 kilogramos de ayudas humanitarias y se han movilizado más de 11000 personas, entre ellos funcionarios de los diferentes ministerios y departamentos administrativos del Gobierno Colombiano, con el fin de contribuir y promover la reconstrucción del archipiélago a través de las políticas, planes y programas que se establecieron para tal fin".*

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

- *Que la isla de Providencia contaba con un pie de fuerza de un (1) oficial, un (1) suboficial y veintiún (21) patrulleros; acto seguido al hecho después del paso del Huracán IOTA, por parte del nivel central de la Policía Nacional, se determinó la necesidad de poder fortalecer el pie de fuerza y elemento que permitan garantizar y restituir el orden en la isla de providencia, que equivalen al 131% de aumento.*

(.....)”

Superintendencia Nacional de Salud

La vocera judicial de la entidad, se opone a todas las pretensiones que se quieran invocar en la presente acción de protección de los derechos e intereses colectivos en contra de la Entidad, toda vez que, a su juicio, no se ha causado vulneración alguna a los mismos; ya que la Superintendencia Nacional de Salud, ha ejercido de manera oportuna y eficaz sus funciones de inspección y vigilancia respecto de los temas incoadas en la demanda.

En relación con las presuntas vulneraciones alegadas por el actor, la apoderada precisa que si bien la Superintendencia Nacional de Salud, hace parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud y tiene asignadas funciones de Inspección, Vigilancia y Control, no es un asegurador, ni prestador de servicios de salud, así como tampoco tiene a su cargo, garantizar la construcción de refugios en las áreas afectadas por desastres naturales o aquellas que son propensas a sufrir las consecuencias de estas con frecuencia, ni realizar las labores, gestiones, procedimientos necesarios para la protección de los derechos de los animales.

Propone como excepciones la denominada *ausencia de competencia de la superintendencia nacional de Salud para la construcción de refugios en las áreas afectadas por desastres naturales o en aquellas zonas que son Propensas a sufrir catástrofes naturales, falta de legitimación en la causa por pasiva y cumplimiento de la función de inspección y vigilancia adelantadas por la entidad.*

Defensa Civil Colombiana

A través de su apoderada judicial se opone a todas y cada una de las pretensiones del medio de control, toda vez que afirma no ser de la competencia de la Defensa Civil Colombiana, la identificación, evaluación y priorización de las necesidades de infraestructura del municipio de Providencia y tampoco la de dirigir, coordinar y

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

controlar la ejecución de obras de construcción, mantenimiento y adecuación de la estructura para la prevención de desastres.

Propone como excepción, la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, a su juicio, NO existe pretensión por parte del demandante, en contra de la entidad vinculada - Defensa Civil Colombiana.

Concluye que la demanda debe estar dirigida en contra de la autoridad, con cuya conducta se esté amenazando o causando agravios a los derechos colectivos. Así las cosas, solicita se convalide la excepción presentada.

Solicita que se decreten y practiquen las siguientes pruebas documentales, las cuales considera pertinentes, conducentes y útiles:

- Copia simple del Decreto 1472 de 2020, *"Por el cual se declara la existencia de una situación de Desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina"*
- Acuerdo Número 004 del cuatro de octubre de dos mil dieciocho (2018), *"Por el cual se adoptan los Estatutos Internos para el funcionamiento de la Defensa Civil Colombiana y se derogan unos acuerdos"*.

II. ACTUACIÓN SURTIDA

Mediante auto de fecha 16 de abril de 2020, fue admitida la demanda y se dispuso en auto separado de la misma fecha, decretar una medida cautelar de urgencia por considerarla necesaria para evitar un futuro daño irreversible y la vulneración de derechos colectivos que, de aguardar hasta el fallo, supondría asumir el riesgo de que sean configurados.

El Despacho sobre el requisito de procedibilidad hizo unas precisiones al momento de admitir la demanda, con base en lo siguiente:

Verificado el libelo introductorio se observó que *prima facie*, la demanda no reúne en este caso, todos los requisitos y formalidades previstos en las normas que rigen el medio de control que nos ocupa esto es, la Ley 1437 de 2011 y Ley 472 de 1998.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Lo anterior, por cuanto no se agotó el requisito de procedibilidad señalado en el Art. 144 del CPACA, consistente en *solicitar previo a la presentación de la demanda, a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopten las medidas necesarias de protección de los derechos e intereses colectivos amenazados o violados*, pues, junto con el escrito no se aportó prueba de ello y del relato de los hechos no se infiere dicho cumplimiento.

Sin embargo, teniendo en cuenta lo reiterado por la jurisprudencia, se considera que el juez administrativo debe interpretar las demandas para poner en marcha el proceso, lo cual es consecuente con el deber de administrar justicia consagrado en la Constitución y con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre lo meramente adjetivo, como también es correlativo al derecho de los particulares de acceder a la administración de justicia¹.

En este orden, aunque la demanda presenta una deficiencia en el cumplimiento de las cargas procesales y probatorias frente al requisito de procedibilidad consagrado en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se advierte lo mismo acerca de la excepción que trae la norma citada, relativa a prescindir de este requisito, toda vez que en el presente asunto, los actores han sustentado la existencia del peligro inminente de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos invocados, “.....*dadas las circunstancias actuales y condiciones de vulnerabilidad de los habitantes de la isla de Providencia y Santa Catalina, como la más afectada con el paso del huracán IOTA-categoría 5 y el riesgo en que se encuentra el Archipiélago por su ubicación*

¹ En efecto, la Corte Constitucional mediante sentencia del 15 de mayo de 2012 manifestó:

“En principio, este defecto se materializa cuando se desconocen las formas propias de cada juicio; pero también puede producirse por un exceso ritual manifiesto, en virtud del cual se obstaculiza el goce efectivo de los derechos de los individuos por motivos formales. Así, existen dos tipos de defectos procedimentales: uno denominado defecto procedimental absoluto, y el otro que es un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto. El defecto procedimental absoluto se configura cuando “el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento establecido legalmente para el trámite de un asunto específico, ya sea porque: i) se ciñe a un trámite completamente ajeno al pertinente -desvía el cauce del asunto-, o ii) omite etapas sustanciales del procedimiento establecido legalmente afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso” Por su parte, el defecto procedimental puede estructurarse por exceso ritual manifiesto cuando “(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”; es decir: “el funcionario judicial incurre en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando (i) no tiene presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, (ii) renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva pese a los hechos probados en el caso concreto, (iii) por la aplicación en exceso rigurosa del derecho procesal, (iv) pese a que dicha actuación devenga en el desconocimiento de derechos fundamentales .

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

geográfica, de ser nuevamente impactado por la temporada de huracanes que se aproxima”.

Así las cosas, en observancia al principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre lo formal y por la importancia del tema que se expone, fue admitido el presente medio de control.

El auto No. 54 del 16 de abril de 2021, que decretó la medida cautelar de urgencia, fue comunicado en los términos del artículo 234 del C.P.A.C.A., a las entidades demandadas, Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina, así como a las entidades vinculadas en el auto: Superintendencia Nacional de Salud, al Ministerio de Defensa Nacional-Armada Nacional-Dirección General Marítima-Ejército Nacional-Policía Nacional- Departamento de Policía de San Andrés- Fuerza Aérea Colombiana-Defensa Civil, a la Empresa Social del Estado-Hospital Departamental, el Cuerpo de Bomberos y la Cruz Roja Colombiana, el día 16 de abril de 2021 en horario inhábil, adjuntándole copia de la comunicación y la citada providencia.

Asimismo, el auto fue notificado a la parte demandante por estado electrónico 048 publicado el 19 de abril 2021 y se procedió a enviar mensaje al correo electrónico de las partes, conforme lo dispuesto en el artículo 201 del C.P.A.C.A. La providencia se encuentra ejecutoriada.

La cautela se fundamentó en el principio de prevención, precisamente por la preocupación de toda la comunidad que es representada por los accionantes dentro del proceso de la referencia, frente al alto riesgo que existía al momento de presentada la demanda, de que el Archipiélago de San Andrés Islas, - en especial- Providencia y Santa Catalina, fuera gravemente afectado por la época de huracanes, según información legal y oficialmente obtenida por el Despacho.

Mas allá de los daños actuales y/o que persisten, luego del paso del huracán IOTA, que afectó gravemente a las islas de Providencia y Santa Catalina, dejándolas en una situación de extrema vulnerabilidad; se observó que factores como la ubicación geográfica de todo el territorio insular, hacen necesario adoptar medidas no solo que ayuden a mitigar el impacto de este fenómeno meteorológico sino, lo más

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

importante, evitar pérdidas humanas y materiales en caso de una nueva situación de emergencia y suplir durante la misma, las necesidades básicas de la población, garantizando así, sus derechos fundamentales.

De manera oportuna, la Presidencia de la República, la Unidad de Gestión del Riesgo y el Ministerio de Defensa Nacional, presentaron recurso de reposición y en subsidio apelación, contra el auto que decretó la medida cautelar.

Al resolver el recurso, el Despacho revocó la orden dirigida al Ejército Nacional, la Armada Nacional y Policía Nacional, considerando que NO guarda relación directa con el objeto principal de la medida cautelar de urgencia, consistente en la construcción de un sitio de refugio provisional seguro para salvaguardar la vida e integridad de los habitantes de la isla de Providencia y Santa Catalina durante la época de huracanes y garantizar los servicios básicos a toda la comunidad en aras de proteger los derechos colectivos invocados a través del medio de control de la referencia.

En tal sentido, se advirtió que, respecto del Ministerio de Defensa, si bien, la entidad no fue demandada, de oficio fue vinculada al extremo pasivo de la litis, al considerar este Despacho *prima facie*, que podría resultar afectada con la decisión de fondo. En consecuencia, sigue vinculada al proceso pese a no ser sujeto de la medida cautelar de urgencia.

No obstante, en lo que respecta al Ejército Nacional específicamente, el Despacho procedió a su desvinculación del proceso, toda vez que de acuerdo a sus competencias y funciones legales no se encuentra legitimado en la causa por pasiva desde el punto de vista material, así como tampoco de hecho.

Consideró pertinente también, acceder a la modificación parcial del numeral segundo de la parte resolutive del auto que decretó la medida, pues, además de tener en cuenta el concepto u opinión de los nativos de la Isla de Providencia al momento de elegir la ubicación para la construcción de los albergues o sitios de refugio, se deberá atender las recomendaciones de las entidades que cumplen las funciones técnicas sobre el tema.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Finalmente, por ser procedente en este caso, fue concedido el recurso de apelación interpuesto en subsidio, por la Presidencia de la República y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres-UNGRD, en el efecto devolutivo de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° de la norma antes mencionada.

Mediante providencia calendada 24 de junio de 2021, el Honorable Consejo de Estado confirmó el auto N.º 0057 de 16 de abril de 2021, modificado mediante auto de 18 de mayo de 2021.

En fecha 08 de julio de 2021, se instaló la audiencia especial de pacto de cumplimiento dentro del trámite constitucional de la referencia. Sin embargo, el Despacho al momento de hacer el control de legalidad, al referirse sobre la legitimación en la causa constató la necesidad de vincular a este proceso, a la Directora del Departamento de Prosperidad Social, la Dra. Susana Correa, quien fue designada el pasado 19 de noviembre de 2020 por el Presidente de la República, como la Gerente del proceso de atención y reconstrucción de la infraestructura de Providencia y de atención al archipiélago de manera integral.

Lo anterior, toda vez que además de ser demandada la Presidencia de la República Departamento Administrativo de la Presidencia y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, debe garantizarse la comparecencia a la actuación procesal de todas las personas que en razón de sus funciones participan de la ejecución de los planes que lidere el gobierno nacional, departamental o municipal en el marco de la emergencia por el desastre natural ocurrido en el Archipiélago, en consideración a que las consecuencias de la sentencia recaerían sobre estas y en este caso, la Dra. Susana Correa en su calidad de Gerente de un Plan Específico para el manejo de la situación en las islas, tiene a su cargo algunas actividades que principalmente son objeto de la presente demanda.

En consecuencia, se ordenó que a través de la Secretaría General de esta Corporación se notificara la demanda a la Gerente del proceso de atención y reconstrucción de la infraestructura de Providencia y de atención al archipiélago de manera integral y se le diera traslado por el término legal, para que contestara la demanda y allegara los antecedentes y pruebas que tuviera en su poder. Una vez surtido este trámite regresara el expediente al Despacho, para fijar nueva fecha para la celebración de la presente diligencia.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Sin embargo, la apoderada judicial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social describió el traslado para contestar la demanda, indicando que la Dra. Susana Correa en calidad de Directora NO se encuentra legitimada en la causa por pasiva, toda vez que NO le han sido asignadas funciones dentro del Plan de Atención Específico contemplado en el Art. 4 del Decreto 1472 de 2020.

Sobre lo antes dicho, es menester precisar que la comparecencia al proceso de la referencia, por parte de la Dra. Susana Correa, NO debió ser en su calidad de Directora del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social sino, en virtud de las funciones que le fueron delegadas por el Presidente de la República, para liderar el proceso de reconstrucción y atención integral del Departamento Archipiélago.

En consecuencia, se tendrá por no contestada la demanda por la parte vinculada y se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad que no fue demandada y tampoco en razón de sus funciones legales y constitucionales ha sido vinculada a este trámite constitucional.

Posteriormente, el Despacho por medio de auto fechado 06 de septiembre de 2021, citó a las partes intervinientes a efectos de celebrar la audiencia de Pacto de Cumplimiento el día 21 de septiembre de 2021 y según Informe Secretarial, esta decisión fue debidamente notificada a las partes. El 14 de septiembre de 2021, fue remitido a las partes, entidades vinculadas y Delegada del Ministerio Público el vínculo para acceder al expediente y unirse a la audiencia virtual a través de la plataforma Lifesize.

III. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Dentro de la audiencia especial celebrada el 21 de septiembre de 2021, el Despacho Sustanciador propuso a las partes, presentar fórmulas de pacto de cumplimiento sobre las pretensiones encaminadas a garantizar la protección de los derechos colectivos a la seguridad, salubridad pública y a la prevención de desastres de la comunidad de las islas.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

En este orden, se observa que, según el certificado aportado, el Comité Técnico de Conciliación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD en sesión extraordinaria N° 155 del 07 de julio de 2021, previo estudio de la ficha técnica aportada por la apoderada judicial, procedió a revisar la viabilidad de presentar o aceptar fórmula de acuerdo, arribando a la siguiente conclusión:

*Analizada la posición de la apoderada de la Entidad, así como los fundamentos fácticos, jurídicos del presente caso y las pretensiones solicitadas por los demandantes, el Comité de Conciliación de manera unánime encontró ajustada la posición de **presentar fórmula de acuerdo** en el caso subjuice, en tanto que, conforme el Plan de Acción Específico que se adelanta para la reconstrucción y/o recuperación de la Isla de Providencias, se encuentran inmersa las acciones que pretenden los actores populares se declaren u ordenen realizar a través del presente medio de control.*

Las líneas de acción que se adelantan en la Isla, satisfacen las pretensiones de la demanda, que buscan proteger y salvaguardar la vida de los isleños ante la presencia de un evento natural como un huracán.” (cursivas fuera del texto)

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 27 de la Ley 472 de 1998, el Despacho en proveído del 22 de octubre de 2021, adicionado el 26 del mismo mes y año, procedió con la corrección y complementación de la fórmula de Pacto de cumplimiento, sugerida por la entidad demandada Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres-UNGRD, y se ordenó correr traslado a las partes de la misma, por un término de cinco (05) días (hábiles), para que manifestaran su anuencia de conformidad con lo dispuesto en el Art. 27 de la Ley 472 de 1998.

Por medio de memorial presentado el 10 de noviembre de 2021, la apoderada judicial del Municipio de Providencia y Santa Catalina, remitió a este proceso el Certificado emitido por el Comité de Conciliación de dicha entidad territorial en el que se manifiesta la aprobación al Pacto de Cumplimiento propuesto por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre-UNGRD y ajustado por este Despacho.

Por su parte, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres-UNGRD, solicitó mediante memorial presentado el 08 de noviembre del año en curso, ampliación del término judicial concedido en auto calendado 22 de octubre de 2021, informando que se encuentra en estudio del Comité Técnico del área de Manejo de Desastres de la entidad, lo cual amerita la verificación de la viabilidad técnica y

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

presupuestal, para dar cumplimiento a los compromisos que serán las órdenes judiciales concretas al momento de resolver de fondo el asunto de la referencia.

Por considerar esta autoridad judicial, que la solicitud realizada por la parte demandada, se encuentra debidamente sustentada y que es de suma importancia que todas y cada una de las partes intervinientes manifestaran estar de acuerdo con el Pacto de Cumplimiento propuesto, accedió a la ampliación del término inicialmente concedido, ordenando **correr** traslado por el término de cinco (05) días (término improrrogable) adicionales al término inicialmente concedido a las partes interesadas contados a partir de la notificación de la providencia.

Durante el traslado se pronunció el Ministerio de Salud manifestando que lo sugerido por el Despacho dentro del Pacto de Cumplimiento no puede ser asumido por dicha entidad, toda vez que la reconstrucción y puesta en marcha del Hospital de Providencia y Santa Catalina es competencia de los entes territoriales.

Por otro lado, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina aportó certificado del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de fecha 23 de noviembre de 2021, memorando 2233 de fecha 19 de noviembre de 2021 de la Secretaría de Salud y memorando 619 de fecha 09 de noviembre de 2021.

La entidad territorial se acoge a la fórmula de Pacto, pero sobre algunos aspectos manifiesta NO conciliar, por considerar que no son de su competencia.

- *Verificar que cada familia disponga de un recipiente para la recolección de los desechos idealmente con tapa.*
- *Promover el uso adecuado de letrinas o baños públicos*
- *Ramplas para personas discapacitadas*

Finalmente, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, informó estar de acuerdo con la adición o complementación que realizó el Despacho a la propuesta de Pacto de Cumplimiento, excepto la condición de instalar “una letrina por cada 20 personas”, por cuanto es un aspecto que no se requiere para los refugios según lo explicó la Subdirección para el Manejo de Desastres.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

IV. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala determinar la legalidad del Pacto de cumplimiento, al que han llegado las partes, respecto de las pretensiones formuladas en la demanda. De igual manera verificar que el mismo, no resulte lesivo para el patrimonio público, desconozca o afecte los derechos colectivos invocados. Lo anterior, no sin antes hacer el respectivo control de legalidad.

- Pronunciamiento sobre nulidades y presupuestos procesales

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G. del P., no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

De otra parte, están reunidos los presupuestos procesales. En efecto:

- Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción en atención a lo establecido en el numeral 14 del artículo 152 del C.P.A.C.A., concordado con el artículo 16 de la Ley 472 de 1998, dado que, en el medio de control figura entre las demandadas autoridades del orden nacional, como lo es la Nación-Departamento Administrativo de la Presidencia y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre-UNGRD.
- Está probada la existencia de los accionantes, quienes son personas naturales actuando en nombre propio, en los términos del numeral 1 del artículo 12 de la Ley 472 de 1998.
- De igual manera, está acreditada la existencia y capacidad procesal de las entidades demandadas.
- Y existe demanda en forma, tal como se señaló en el auto admisorio porque el escrito presentado cumple los requisitos establecidos en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

- De la acción popular y los derechos invocados en el presente caso

La Carta Política de 1991, hizo expreso reconocimiento de los derechos e intereses colectivos, que son los relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que defina el legislador, lo cual quiere decir que no son taxativos, sino enunciativos.

De manera que, con la finalidad de fomentar la solidaridad ciudadana y de defender intereses vitales colectivos fueron creados tales instrumentos jurídicos de protección en el artículo 88 de la Carta Política, después reglamentados por medio de la Ley 472 de 1998 con el nombre de acciones populares, útiles cuando esos intereses o derechos fueren amenazados o lesionados por la intervención o inactividad de la autoridad, o de los particulares en determinados casos

En conclusión, las acciones populares, son el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

El Consejo de Estado, en forma reiterada², los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales³, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.⁴

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: fiscalía general de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

⁴ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

En relación con el carácter preventivo de las acciones populares, tanto la Corte Constitucional⁵ como el Consejo de Estado⁶, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Respecto del derecho colectivo relacionado con la seguridad y salubridad pública, el artículo 49 de la Constitución Política establece que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, quien debe garantizar su acceso y protección a todas las personas. A su vez el 366 de la Constitución de 1991, determina que el mejoramiento de la calidad de vida es una de las finalidades sociales del Estado, para lo cual fija como un objetivo prioritario para las entidades del Estado la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud.

El Consejo de Estado ha destacado la importancia del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, en los siguientes términos:

“La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, son aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, ello se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

Finalmente, debe también resaltarse el hecho que el artículo 78 de la Constitución haga reconocimiento expreso de la responsabilidad que deben afrontar los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra

⁵ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios; la cual, por virtud de lo previsto en la parte final del artículo 88, podrá ser objetiva.

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

*“(...) constituyen **las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.** Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”⁷*

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública “se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública”⁸. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva”⁹.

El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente por su parte, pretende garantizar que la sociedad no este expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados "por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva".¹⁰

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01.C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 15 de mayo de 2014, Rad. No. 25000 23 24 000 2010 00609 01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 11 de junio de 2004, Rad. 01423-01. M.P. Ligia López Díaz, Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2009. Rad. Exp. 03002-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

- Marco normativo y jurisprudencial de la audiencia de pacto de cumplimiento

Visto el artículo 27 de La ley 472 regula el pacto de cumplimiento en los siguientes términos:

“[...] ARTICULO 27. PACTO DE CUMPLIMIENTO. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurran en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo. Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presentan prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

- a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas;*
- b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento;*
- c) Cuando las partes no consientan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.*

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a).

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto [...]”.

Se observa que la audiencia especial de pacto de cumplimiento tiene como objeto que las partes de un proceso en una acción popular presenten una fórmula de pacto que proteja los derechos colectivos alegados como amenazados o como vulnerados y, en caso de lograrse un pacto, el Juez, mediante sentencia, lo declarará aprobado o improbadado. Asimismo, es importante resaltar que la sentencia que aprueba un pacto de cumplimiento constituye una de las formas de terminación de este tipo de proceso debido a que, en el marco de la voluntad de las partes, se establecen las medidas necesarias para lograr la efectiva protección de los derechos e intereses colectivos, así como los términos y las condiciones que se necesitan para el respectivo cumplimiento. Se puede afirmar que el pacto de cumplimiento es una conciliación que tiene por objeto proteger los derechos de este tipo de acciones.

La Corte Constitucional, en sentencia C-215 de 14 de abril de 1999¹¹, estudió la constitucionalidad de la Ley 472 argumentando que el pacto de cumplimiento tiene como finalidad que las partes lleguen a un acuerdo de voluntades y señaló que, “[...] *En efecto, el objetivo que persigue ese pacto es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial. Además, cabe observar, que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los derechos colectivos en juego, dada su función de "defensor de los intereses colectivos", en los términos del numeral 4 del artículo 277 de la Carta Política [...]*”.

El pacto de cumplimiento es un mecanismo que, en el marco de los principios de celeridad y economía procesal, se encuentra orientado a lograr medidas eficaces para la protección de los derechos e intereses colectivos, por la vía de la

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-215 de 14 de abril de 1999, magistrada ponente Martha Victoria Sáchica de Moncaleano

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

concertación entre las partes, reduciendo considerablemente los términos del proceso pues, entre otras cosas, se evita la etapa probatoria, que, en algunos casos, es la que más demora un proceso judicial.

Entonces, es claro que el pacto de cumplimiento, además de ser una forma anormal de terminar un proceso, es un mecanismo alternativo para solucionar conflictos, que se asemeja a la conciliación, en el cual las partes logran establecer medidas para la protección de los intereses colectivos amenazados o vulnerados, de una manera ágil y eficaz, señalando la forma de protección, los responsables, los términos, el tiempo y lo que se comprometen a realizar para que el juez, una vez estudie los compromisos, adopte la decisión de aprobar o improbar lo pactado, siempre en pro de garantizar los derechos e intereses colectivos.

- Comité de Conciliación y facultades de los apoderados que representan a las entidades públicas en la audiencia de pacto de cumplimiento

La Sala resalta que para poder realizar con éxito el pacto de cumplimiento es necesario que todas las partes, incluido el Agente del Ministerio Público, se hagan presentes, que se logre un acuerdo en lo pactado y que con ese acuerdo se protejan todos los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados con los hechos narrados en la demanda.

También es necesario que todas las partes estén de acuerdo con lo pactado porque las entidades demandadas que sean responsables de la vulneración de los derechos colectivos no pueden comprometerse a realizar labores que estén por fuera de sus competencias constitucionales, legales o reglamentarias; justamente, por eso, los apoderados de las entidades demandadas son simplemente voceros y representantes de las entidades, esto es, no pueden desconocer o comprometerse más allá de lo ya decidido en los Comités de Conciliación, quienes previamente a la audiencia de pacto de cumplimiento se reúnen con el fin de discutir si se va o no a presentar pacto, lo cual, siempre queda consignado en un acta que es aportada en la audiencia, con el objeto de que las partes conozcan las razones que llevaron a la autoridad a proponer una fórmula de pacto o no.

El artículo 75 de la Ley 446 de 8 de julio de 1998 estableció la obligación de las entidades públicas de conformar los comités de conciliación tanto en el orden

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

nacional como territorial y descentralizado; norma que fue reglamentada por el Decreto 1214 de 2000 y posteriormente por el Decreto 1716 de 2009, compilado por el Decreto Único 1069 de 2015.

Los Comités de Conciliación son una instancia administrativa de decisión cuyo objetivo es el de estudiar, analizar y formular conceptos, de obligatorio cumplimiento, sobre los procesos que se adelantan contra la entidad, con el fin de prevenir daño antijurídico, así como buscar siempre la defensa de sus intereses. Su labor es preventiva, y a su vez, de estrategia, jurídica y judicial frente a los procesos que deben enfrentar. Igualmente, el Comité tiene a su cargo la decisión sobre si se concilia o no en un caso determinado o si se intenta una solución a través de cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos como, por ejemplo, el pacto de cumplimiento, con el fin de evitar lesiones al patrimonio público.

El Comité es de obligatoria creación para las entidades y organismos de derecho público, del orden nacional, departamental, distrital y municipal, así como los entes descentralizados de estos niveles, como lo dispone el artículo ibídem. Además, está integrado por el jefe del ente respectivo o su delegado, el ordenador del gasto, el jefe de la oficina jurídica y dos funcionarios de dirección o confianza. Asimismo, concurrirán con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir al Comité, según cada caso concreto, el apoderado que represente los intereses de la autoridad, el Jefe de la Oficina de Control Interno y el Secretario Técnico del Comité. También puede ser parte la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado conforme a lo previsto en el artículo 2.º del Decreto 1167 de 2016, entidad que cuenta con voz y voto.

El Decreto 1069 de 2015 señala las funciones del Comité de Conciliación: i) formular y aprobar los criterios institucionales para el estudio y análisis de la procedencia del arbitraje, la conciliación, la transacción, la amigable composición, la mediación entre entidades públicas, la extensión de jurisprudencia en los términos del artículo 102 de la ley 1437 y la formulación de ofertas de revocatoria directa de los actos administrativos impugnados y de fórmulas de pacto de cumplimiento; directrices que deben ser vinculantes en aras de fortalecer la igualdad e imparcialidad en las decisiones y, ii) determinar en cada caso concreto, la procedencia o improcedencia del mecanismo alternativo de solución del conflicto y señalar, de manera argumentada, la posición institucional en la cual se fijen los parámetros dentro de

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

los cuales el representante legal o apoderado deberá actuar en la respectiva audiencia o instancia procesal. Estas posiciones, además, deberán servir de antecedentes para futuros litigios con similitud de causa y objeto.

Con base en lo anterior, el Comité de conciliación ejerce un papel relevante en los procesos que enfrenta la entidad, papel que ayuda a la protección y defensa del patrimonio.

La Sala considera que no es viable que el apoderado que representa una entidad en una audiencia de pacto de cumplimiento pueda ir más allá o, peor aún, desconocer la decisión adoptada por el Comité de Verificación, no porque no cuente con los conocimientos sino porque no puede disponer del presupuesto de la misma.

Por regla general, cuando se logra un pacto de cumplimiento, las partes involucradas, en especial las demandadas, se comprometen a realizar labores que siempre implican gastos, por lo que no es procedente que el apoderado en la audiencia de pacto de cumplimiento pueda, en forma autónoma, disponer sobre los mismos y, en ese orden, sobre el presupuesto de la entidad.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en sentencia proferida el 11 de octubre de 2018¹², se refirió a la competencia de los comités de conciliación frente a la procedencia de los pactos de cumplimiento:

“[...] Al respecto, esta Corporación, en línea argumentativa coincidente con lo expuesto en los acápite anteriores, pone de presente que los apoderados de las entidades solo podían actuar en la audiencia previa decisión del comité de conciliación, instancia competente para determinar la procedencia o improcedencia del pacto de cumplimiento celebrado en el asunto bajo estudio, lo que no ocurrió.

Ello por cuanto, prima facie, como se sustentó ampliamente, la competencia para construir y proponer las actuaciones que se propongan en el pacto de cumplimiento, son del resorte exclusivo del Comité de Conciliación.

Por tanto, ante la ausencia de decisión previa por parte de los comités de conciliación de las entidades demandadas, respecto al de pacto de cumplimiento acordado en el proceso de la referencia, la Sala revocará la decisión aprobatoria del pacto de cumplimiento y ordenará al Tribunal realizar nuevamente la audiencia de pacto de cumplimiento, previa citación a las partes

¹² Consejero Ponente Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP).

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

e interesados, observando los lineamientos establecidos en esta providencia [...]”.

- **La sentencia que aprueba un pacto de cumplimiento debe proteger todos los derechos colectivos vulnerados**

La Sala señala que otro factor importante en el marco de una audiencia especial de pacto está relacionado con que lo acordado garantice la protección de todos los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados; lo anterior debido a que no son procedentes los pactos parciales, en el entendido de aprobar el pacto solamente para la protección de algunos derechos colectivos o que las medidas adoptadas no garanticen la protección plena de los mismos.

Se debe precisar que la prohibición de pacto parcial se refiere a que las medidas para la protección de los derechos e intereses colectivos deben garantizar en forma plena y no parcial la protección de los mismos; contrario a ello, la prohibición de pacto parcial no se refiere a las personas que se comprometen a realizar actuaciones para garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos.

Debe hacerse claridad que, en muchas oportunidades, no todas las entidades demandadas son las responsables de la vulneración de los derechos e intereses colectivos o son llamadas a adoptar medidas para su protección; en ese orden, el hecho de que no se logre pactar con las mismas no significa que no sea posible lograr un pacto: primero, porque puede ser que no tengan responsabilidad en el caso, situación que se deberá analizar en cada caso concreto; y, segundo, porque si con lo pactado se protegen todos los derechos colectivos vulnerados o amenazados se entiende que la protección recaerá solamente frente a las entidades que por su competencia están llamadas a protegerlos.

Conforme a lo anterior, el juez que aprueba un pacto de cumplimiento debe velar porque el mismo proteja en su totalidad los derechos colectivos vulnerados o amenazados.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

El caso concreto

De la lectura de la demanda se desprende que el objeto del presente medio de control es la protección de los derechos e intereses colectivos allí referidos, a la seguridad y salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, contenidos en los literales g) y l) del Art. 4° de la Ley 472 de 1998.

En el caso que ocupa la atención de esta Sala de Decisión, es menester precisar que en audiencia especial celebrada el 21 de septiembre de 2021, el Despacho propuso a las partes, presentar fórmulas de pacto de cumplimiento sobre las pretensiones encaminadas a garantizar la protección de los derechos colectivos antes mencionados y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD así lo hizo, aportando al proceso certificado del Comité Técnico de Conciliación en el cual se lee:

Analizada la posición de la apoderada de la Entidad, así como los fundamentos fácticos, jurídicos del presente caso y las pretensiones solicitadas por los demandantes, el Comité de Conciliación de manera unánime encontró ajustada la posición de presentar fórmula de acuerdo en el caso subjudice, en tanto que, conforme el Plan de Acción Específico que se adelanta para la reconstrucción y/o recuperación de la Isla de Providencias, se encuentran inmersa las acciones que pretenden los actores populares se declaren u ordenen realizar a través del presente medio de control.

Las líneas de acción que se adelantan en la Isla, satisfacen las pretensiones de la demanda, que buscan proteger y salvaguardar la vida de los isleños ante la presencia de un evento natural como un huracán.” (cursivas fuera del texto)

Tal como se indicó en el acápite correspondiente, dentro de la diligencia, se le concedió el uso de la palabra al representante de la entidad y su apoderada judicial, para que explicaran en qué consiste dicha fórmula de arreglo y en el mismo sentido, las partes intervinieron para hacer replicas sobre dicha propuesta.

Luego intervino el Magistrado Sustanciador, haciendo algunas precisiones acerca de las pretensiones de la demanda y la finalidad del presente medio de control, encontrando la necesidad de hacer algunos ajustes, correcciones o complementación a la propuesta de Pacto presentada por la demandada-UNGRD.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

En consecuencia, indagó a todos y cada uno de los intervinientes para que manifestaran su acuerdo en que la fórmula de pacto, una vez sea revisada y corregida por el Despacho, se corra traslado de la misma a las partes para su anuencia y posteriormente, con fundamento en lo establecido en el Art. 27 de la Ley 472 de 1998, el Despacho la adopte mediante sentencia. En dichos términos, todos manifestaron estar de acuerdo.

Siendo así las cosas, se dispuso que en el término improrrogable de dos (02) días contados a partir de la celebración de la audiencia, las entidades intervinientes remitieran con destino al presente proceso, los documentos que soporten las gestiones y avances a la fecha, de las obras tendientes a garantizar la protección de los derechos colectivos invocados, para luego proceder con la corrección y complementación de la propuesta de pacto.

En fecha 01 de octubre de 2021, por medio de la Secretaría General de la Corporación, se informó acerca de memorial allegado por la apoderada del Departamento Archipiélago (58MemorialGobernación) y de la Directora del Departamento para la Prosperidad Social (61MemorialSCorrea).

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 27 de la Ley 472 de 1998, el Despacho en proveído del 22 de octubre de 2021, adicionado el 26 del mismo mes y año, procedió con la corrección y complementación de la fórmula de Pacto de cumplimiento, sugerida por la entidad demandada Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres-UNGRD, y se ordenó correr traslado a las partes de la misma, por un término de cinco (05) días (hábiles), para que manifestaran su anuencia de conformidad con lo dispuesto en el Art. 27 de la Ley 472 de 1998.

Ahora bien, se hace necesario relacionar aquí los aspectos que consideró el Despacho que deberían quedar consignados en el Pacto de Cumplimiento, pues, se observó que la accionada presentó propuesta de pacto respecto de algunas pretensiones de la demanda y de otras no, como seguidamente se extrae del certificado aportado por la entidad.

1.- Respecto de la primera pretensión de la demanda, conforme la línea del Plan de Acción Específico, ya están identificados 4 lugares para ser adecuados como refugios para que las personas puedan estar seguras ante el paso de un evento natural como un huracán:

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

2.- Refugios en las siguientes iglesias:

- San Bautista Sur Oeste
- Católica – Centro
- Católica – Casa Baja
- Católica – Casa de Música

Las edificaciones identificadas para ser adecuadas como refugios, cuentan con un área de 250 mts² aproximadamente, donde se podrán salvaguardar la vida de las personas ante el paso de un huracán.

3.- Respecto de la segunda pretensión de la demanda, no se presenta propuesta de pacto de cumplimiento, toda vez que no corresponde a la UNGRD ejecutar el fortalecimiento del Hospital.

Sin embargo, es del caso manifestar que, en el marco del Plan de Acción Específico - PAE se proyectaron diferentes compromisos en materia de recuperación del hospital a cargo del Ministerio de Salud.

4.- Respecto de la tercera pretensión de la demanda, enfocada por los demandantes a la construcción de refugios para animales y, tratándose de aquellos de especial protección, esto es, “**Animales de Compañía:** Se refiere específicamente a perros y gatos, destinados a brindar compañía, guía, protección, apoyo”, corresponde a los tenedores de tales animales, brindar la protección que requieran, por lo tanto, pueden ser refugiados junto con sus tenedores en los sitios adecuados para refugio.

En efecto, teniendo en cuenta que las pretensiones de la demanda, son:

1. *La construcción de refugios en áreas seguras del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cuales deberán contar con área para la atención de salud, baños, kit de emergencia y todo lo que se requiere para salvaguardar, mantener la seguridad y la vida de los habitantes.*
2. *Fortalecer la infraestructura del Hospital Municipal, para que tanto pacientes como personal que brinda los servicios de salud, puedan estar seguros durante el fenómeno natural.*
3. *Hacer la construcción de refugio para animales para que puedan estar en un lugar seguro y reducir la muerte de los mismos.*

El Despacho encontró pertinente hacer ajustes al Pacto y sugerir los compromisos que a continuación se relacionan, para que cada una de las entidades desde sus competencias y en ejercicio de sus funciones, procedan con la construcción de lugares seguros para “refugiarse” las personas y animales durante la época de emergencia causada por huracanes en el Departamento Archipiélago, en especial, la Isla de Providencia y Santa Catalina. Asimismo, la reconstrucción del único Hospital Municipal para que pueda prestarse el servicio público y esencial de salud en condiciones que garanticen la protección de los derechos de sus habitantes, siendo esto el objeto principal de la presente acción popular.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

PRIMERO: *Culminar la adecuación de lugares que sirvan de refugio para las personas que se encuentren desprotegidas hasta tanto sean reconstruidas sus viviendas. Es de aclarar que esta adecuación no equivale a los albergues temporales que fueron implementados inmediatamente después del desastre natural sino, de aquellos lugares que han sido debidamente identificados por la UNGRD, como sitios de refugio, que cumplan con todas las exigencias técnicas y legales. Para ello, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres contará con un plazo de dos (02) meses contados a partir de la Sentencia por medio de la cual se apruebe el presente Pacto de Cumplimiento.*

SEGUNDO: *El municipio de Providencia y Santa Catalina, deberá gestionar la ubicación de un lote de terreno que sea idóneo para la construcción de un refugio para animales, donde se ubiquen de forma separada por especies. Del proyecto de obra se deberá remitir al presente proceso el correspondiente cronograma, dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la notificación de la Sentencia.*

TERCERO: *Sobre los avances de la construcción del Hospital Municipal, la Gerente de la reconstrucción de Providencia designada por el Presidente de la República, deberá rendir informe mensual al Tribunal y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina velará por que la prestación del servicio de salud en la isla de Providencia sea continua, oportuna e integral. La entidad territorial tendrá a su cargo, además, la coordinación de abastecer al municipio de medicamentos e insumos y el desplazamiento del personal médico y de enfermería hacia la isla de Providencia para brindar atención a toda la población.*

CUARTO: *La Superintendencia Nacional de Salud hará el acompañamiento desde su competencia de vigilancia y control a las actividades lideradas por el Ministerio de Salud y aquellas que corresponden a la entidad territorial de orden Departamental en relación con la construcción del Hospital y prestación de salud en el municipio de Providencia.*

QUINTO: *El municipio de Providencia y Santa Catalina será el supervisor del presente Pacto y en consecuencia, deberá informar al Tribunal acerca de los avances y cumplimiento del mismo.*

PARAGRAFO: *La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, hará el acompañamiento desde su conocimiento y experiencia.*

Lo anterior, toda vez que aun cuando se han creado líneas de acción que actualmente se adelantan por parte de las entidades responsables, la propuesta de la UNGRD NO satisface en su totalidad, las pretensiones de la demanda y por ende, algunos derechos colectivos seguirán desprotegidos. Es por ello, que se hace necesario resaltar la necesidad de incluir en el Pacto de Cumplimiento algunos compromisos que no solo son del resorte de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres sino, que de manera armónica deberán desarrollarse con la

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

intervención de otras autoridades desde sus competencias, en aras de garantizar a la comunidad de las islas, la protección efectiva de sus derechos.

Además, lo que se busca con el cumplimiento de los compromisos a los que se acogerán las partes intervinientes mediante este acuerdo conciliatorio, no es algo distinto a la adecuación de lugares que sirvan como sitios de refugios que reúnan las exigencias técnicas, mínimas sanitarias y dotadas con los elementos de primeros auxilios para las personas que actualmente no cuentan con una vivienda segura mientras se cumpla con el plan de reconstrucción de Providencia en su totalidad. De igual manera, un lugar para refugiar los animales y la reconstrucción del Hospital Municipal y su dotación, para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de salud.

Al descorrer el traslado del auto mediante el cual el Despacho hizo la corrección y complementación a la fórmula de Pacto de Cumplimiento, las partes principalmente responsables, manifestaron su anuencia, pero excepcionalmente sobre algunos aspectos han decidido NO pactar.

1. El Ministerio de Salud manifestando que la reconstrucción y puesta en marcha del Hospital de Providencia y Santa Catalina es competencia de los entes territoriales.
2. La entidad territorial de orden Departamental se acoge a la fórmula de Pacto, pero sobre algunos aspectos manifiesta NO conciliar, por considerar que no son de su competencia.
 - *Verificar que cada familia disponga de un recipiente para la recolección de los desechos idealmente con tapa.*
 - *Promover el uso adecuado de letrinas o baños públicos*
 - *Rampas para personas discapacitadas*
3. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD, informó estar de acuerdo con la adición o complementación que realizó el Despacho a la propuesta de Pacto de Cumplimiento, excepto la condición de instalar “una letrina por cada 20 personas”, por cuanto es un aspecto que no se requiere para los refugios según lo explicó la Subdirección para el Manejo de Desastres.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Dichos puntos sobre los cuales no existe anuencia por parte de las principales entidades responsables, el Tribunal deberá omitirlos, pues, es requisito *sine qua non* para impartirle legalidad y aprobación al Pacto de Cumplimiento, que todas las partes involucradas manifiesten estar de acuerdo con la fórmula de arreglo en todas sus partes. Máxime cuando estos aspectos NO afectan de manera sustancial, el amparo de los derechos colectivos invocados a través de aquellos compromisos que si fueron objeto de Pacto en esta oportunidad.

En suma, el acuerdo al que han llegado, satisface las pretensiones de la demanda, no resulta lesivo para el patrimonio público y cumple las finalidades propias de la acción popular.

Por tanto, el Pacto de Cumplimiento suscrito entre las partes, cumple con el establecido en el inciso 4° del Art. 27 de la Ley 472 de 1998, toda vez que el compromiso asumido por las entidades accionadas resulta razonables y proporcionales a las expectativas derivadas de la demanda y no se oponen a las responsabilidades constitucionales y legales que se les ha otorgado, no va en contra vía de la Ley ni atenta con los fines e intereses del Estado.

Merced a lo anterior, debe impartirse la condigna aprobación.

Acorde a las consideraciones expuestas, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

V.- FALLA

PRIMERO: APROBAR el pacto de cumplimiento al que llegaron las partes dentro de la presente acción popular en la audiencia llevada a cabo el día 21 de septiembre de 2021, ajustado por el Despacho por auto de fecha 22 de octubre de 2021, adicionado el 26 del mismo mes y año, según el cual se comprometen a:

PRIMERO: Culminar la adecuación de lugares que sirvan de refugio para las personas que se encuentren desprotegidas hasta tanto sean

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

reconstruidas sus viviendas. Es de aclarar que esta adecuación no equivale a los albergues temporales que fueron implementados inmediatamente después del desastre natural sino, de aquellos lugares que han sido debidamente identificados por la UNGRD, como sitios de refugio, que cumplan con todas las exigencias técnicas y legales. Para ello, la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres** contará con un plazo de dos (02) meses contados a partir de la Sentencia por medio de la cual se apruebe el presente Pacto de Cumplimiento.

SEGUNDO: El municipio de Providencia y Santa Catalina, deberá gestionar la ubicación de un lote de terreno que sea idóneo para la construcción de un refugio para animales, donde se ubiquen de forma separada por especies.

Del proyecto de obra se deberá remitir al presente proceso el correspondiente cronograma, dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la notificación de la Sentencia.

TERCERO: Sobre los avances de la construcción del Hospital Municipal, la **Gerente de la reconstrucción de Providencia designada por el Presidente de la República**, deberá rendir informe mensual al Tribunal y el **Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** velará por que la prestación del servicio de salud en la isla de Providencia sea continua, oportuna e integral. La entidad territorial tendrá a su cargo, además, la coordinación de abastecer al municipio de medicamentos e insumos y el desplazamiento del personal médico y de enfermería hacia la isla de Providencia para brindar atención a toda la población.

CUARTO: La **Superintendencia Nacional de Salud** hará el acompañamiento desde su competencia de vigilancia y control a las actividades lideradas por las entidades territoriales de orden Departamental y Municipal, en relación con la construcción del Hospital y prestación de salud en el municipio de Providencia.

QUINTO: El municipio de Providencia y Santa Catalina será el supervisor del presente Pacto y en consecuencia, deberá informar al Tribunal acerca de los avances y cumplimiento del mismo.

PARAGRAFO: La **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres**, hará el acompañamiento desde su conocimiento y experiencia.

SEGUNDO: LEVÁNTESE la medida cautelar de urgencia que fue decretada dentro del presente proceso.

TERCERO: ORDENAR la publicación de la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional a costa de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

ejecutoria.

CUARTO: CONFORMAR un Comité de Verificación del cumplimiento de la sentencia, de conformidad con los Arts. 27 y 34 de la Ley 472 de 1998, integrado por el Magistrado ponente, el actor popular, un representante de cada una de las entidades responsables, un representante de la Defensoría del Pueblo Regional y del Ministerio Público delegado ante este Tribunal.

QUINTO: No hay lugar a condena en costas.

SEXTO: ENVIAR por Secretaría, copia de la demanda, del auto admisorio, y del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, para los efectos del Art. 80 de la Ley 472 de 1998.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2021-00017-00)

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

Demandante: Marcela Adita Sjogreen Velasco, Margith Banderas Espitia, Iván García Jiménez, Carlos Carvajal Jiménez y Abdul Handaus Handaus

Demandado: Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastre, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Municipio de Providencia y Santa Catalina

Medio de control: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos

SIGCMA

Firmado Por:

Jose Maria Mow Herrera

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Contencioso 002 Administrativa

Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Noemi Carreño Corpus

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Contencioso 003 Administrativa

Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Contencioso 001 Administrativa

Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d6dbf9c95911ef44d6c22bf891f8744a88f9206f395def955a608f5128fc6271**

Documento generado en 31/01/2022 09:17:33 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>