



Bogotá DC,

Honorable Magistrado

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

Tribunal Contencioso Administrativo

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
San Andrés

stadsupsaislas@cendoj.ramajudicial.gov.co

Referencia: Pronunciamiento Medidas Cautelares - RECURSO
Medio de control: Protección de Derechos e Intereses Colectivos
Accionante: Marcela Adita Sjogreen Velasco y otros
Accionados: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y otros
Radicado: 88-001-23-33-000-2021-00017-00

MARIA AMALIA FERNANDEZ VELASCO mayor de edad, residente en la ciudad de Bogotá, identificada con la cédula de ciudadanía No. 38.562.691 expedida en Cali, abogada con T P No. 152.486 del C. S. J, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES - UNGRD**, nombrada mediante Resolución N° 0242 de marzo 11 de 2019 y posesionada mediante acta N° 252 de la misma fecha, actuando conforme a la función establecida en el numeral 3° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011 (modificado por el Decreto Ley 2672 de 2013), y en ejercicio de la delegación conferida mediante Resolución # 1056 de 2015, me permito pronunciarme respecto de la MEDIDA CAUTELAR decretada por su despacho mediante auto de fecha abril 16 de 2021, notificado y radicado en esta entidad en la misma fecha, bajo el número 2021ER03973, presentando RECURSO DE REPOSICION y en subsidio APELACIÓN, con la finalidad de que se MODIFIQUEN ciertos puntos de la orden cautelar.

I. DE LA MEDIDA CAUTELAR DECRETADA EN AUTO DEL 16 DE ABRIL DE 2021.

Mediante providencia del 16 de abril de 2021, el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, decretó medida cautelar de urgencia, ante los sucesos presentados por el fenómeno meteorológico como fue el Huracán IOTA, que dejó en situación de vulnerabilidad a los habitantes de la comunidad isleña, ordenando:

(...) **“PRIMERO:** Decrétese de oficio la medida cautelar de urgencia, conforme la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ordénese a la Presidencia de la República a través de su Departamento Administrativo, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y al Municipio de Providencia y Santa Catalina, cada una desde sus competencias y funciones legales y constitucionales:

- Apoyar las labores tendientes a la gestión del riesgo y la mitigación de las afectaciones a causa de desastres naturales durante la época de huracanes de manera articulada con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos.
- Evaluar la disponibilidad de sistemas de comunicaciones alternativos en el caso de desastre, por si los demás resultan dañados y garantizar la existencia de un equipo de comunicaciones (radios, teléfonos satelitales) incluidas las frecuencias radiofónicas necesarias en función del tipo de radioutilizada.

Gestionar y desarrollar todas las actividades que sean necesarias para la adecuación de un lugar que sirva de refugio provisional, 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. Estos deberán ser ubicados en áreas seguras y cumplir con las exigencias mínimas sanitarias y dotadas con los elementos de primeros auxilios. Para el cumplimiento de esta orden, las entidades contarán con un plazo de entrega final improrrogable de noventa días, contados a partir de la notificación de la presente providencia.

- La construcción de albergues definitivos en la isla de Providencia, que cumplan con todos los requerimientos técnicos correspondientes. Para ello, las entidades contarán con un plazo de dos (02) meses a partir de la notificación de esta providencia, para la entrega de un plan y cronograma de obra.

Para dar cumplimiento a lo anterior, las entidades deberán tener en cuenta la opinión o el concepto de las personas nativas acerca de las áreas donde en casos de huracanes, el viento golpea más a la isla de Providencia, quienes desde su experiencia y conocimiento podrán apoyar la labor de elección para la ubicación de estos refugios.

- De igual manera, harán la revisión pertinente para establecer las condiciones en que actualmente se encuentran los sitios de acopio y refugios en la isla de San Andrés, para que de manera preventiva se proceda con la adecuación que sea necesaria". (...).

Si bien en la parte considerativa del proveído, el Honorable Magistrado justifica la cautela ante los supuestos fácticos que se plantearon en la solicitud de medida cautelar y los hechos notorios de afectación de la Isla Providencia a raíz del paso del Huracán IOTA, igualmente señala que, "**desconoce a ciencia cierta en este momento, cuáles son los avances que ha tenido el plan de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina**", motivo por el cual, procedemos a indicar las acciones que se han desarrollado por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, ello en el marco de sus competencias y en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad.

Previamente, se hace necesario advertir al despacho, que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, conforme sus competencias legales, tiene como objeto dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres en el país, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible y coordinar el funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SNGRD; en ese sentido sus competencias y atribuciones son de dirección y coordinación, formulación, implementación, articulación y evaluación de la política pública nacional, en materia de gestión del riesgo de desastres; a la cual, le han sido asignadas, entre otras, las siguientes funciones:

- "1. **Dirigir** y coordinar el SNGRD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.
2. **Coordinar**, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del SNGRD.

6. **Orientar y apoyar** a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.

7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.

8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del SNGRD." (...)

Es por ello que, ante los sucesos acaecidos en la Isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y al declararse la Calamidad Pública en el departamento mediante Decreto 284 del 4 de noviembre de 2020 y la Situación de Desastres mediante decreto 1472 del 18 de noviembre de 2020, la UNGRD procedió a brindar el apoyo complementario y subsidiario ante los esfuerzos de las autoridades locales, junto con las demás entidades que integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, y se elaboró un Plan de Acción Específico – PAE, para el manejo de la situación de desastres.

II. PLAN DE ACCION ESPECÍFICO - PAE.

El Plan de Acción Específico – PAE, comprende líneas de atención para las fases de respuesta y recuperación de la emergencia, dentro de las cuales se encuentran:

- 1) Asistencia humanitaria a las familias afectadas con alimentación y elementos de dormitorio, aseo y cocina, durante el tiempo que dure la emergencia y un tiempo adicional necesario en el desarrollo del proceso de recuperación.
- 2) Administración y manejo de albergues y/o subsidios de arrendamiento temporal, para las familias que evacuaron sus viviendas.
- 3) Agua potable y saneamiento básico.
- 4) Salud integral, control y vigilancia epidemiológica.
- 5) Recuperación y/o construcción de vivienda (averiada y destruida).
- 6) Reactivación económica y social de la zona acorde con las líneas que el Departamento Nacional de Planeación y demás entidades pertinentes establezcan.
- 7) Ordenamiento territorial.
- 8) Alertas tempranas.
- 9) Obras de emergencias y obras de prevención y mitigación en la zona.
- 10) Continuidad de la prestación de los servicios públicos y de telecomunicaciones.

Ahora bien, conforme el Plan de Acción Específico – PAE, se tiene que, ya se vienen desplegando actividades que cumplen a cabalidad con las ordenes emitidas en la medida cautelar, tendientes a la implementación de medios aptos para establecer comunicación permanente en el municipio de Providencia y Santa Catalina, adecuación provisional que sirve como refugio para las personas cuyas viviendas resultaron afectadas, a fin de mantener su seguridad mientras culmina la fase de reconstrucción de las mismas, como se procede a detallar:

1. Frente a la orden de: *“Evaluar la disponibilidad de sistemas de comunicaciones alternativos en el caso de desastre, por si los demás resultan dañados y garantizar la existencia de un equipo de comunicaciones (radios, teléfonos satelitales) incluidas las frecuencias radiofónicas necesarias en función del tipo de radio utilizada”*.

Actualmente, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cuenta con **Tecnología VHF**, compuesto por dos repetidoras y un enlace físico, con conexión en telecomunicaciones por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST), los cuales brindan principalmente telefonía celular en un funcionamiento estándar normal.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que, durante la emergencia ocasionada por el huracán IOTA éstas se vieron afectadas, con el apoyo de entidades operativas y la UNGRD, se implementó un sistema de comunicación entre las islas y el territorio continental mediante Tecnología HF (de alto alcance).

Aunado a lo anterior, se trasladaron equipos de comunicación satelital con el objeto de complementar los diferentes canales de comunicación y contar con un sistema redundante de telecomunicaciones.

A través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, se viene adelantando, por medio del Convenio Interadministrativo 9677-PPAL-001-899-2019/823 de 2019, el proyecto de implementación de la Red Alternativa en Bandas Bajas de la Red Nacional de Telecomunicaciones de Emergencia (RNTE), mediante la cual, se pretende proveer a los entes territoriales del orden departamental de equipos de telecomunicaciones con tecnología VHF y HF (bandas bajas) con el objeto de interconectar los territorios del país.

Es así como el departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se encuentra incluido dentro del mencionado proyecto y se plantea dotar de las dos tecnologías anteriormente mencionadas, con el propósito de contar con canales alternos a los comúnmente utilizados en la isla y así, poder disponer de comunicación en caso de que su medio de comunicación principal se vea afectado.

Así las cosas, frente a la medida cautelar para evaluar la disponibilidad de sistemas de comunicaciones, decretada por el Despacho, **se tiene que esta ya se está desarrollando a cabalidad** y con las tecnologías adecuadas para mantener la comunicación en la isla, incluso cuando se presente emergencias como la acaecida, motivo por el cual, **SE REVOQUE** este punto de la orden judicial.

2. Frente a la orden cautelar de: *“Gestionar y desarrollar todas las actividades que sean necesarias para la adecuación de un lugar que sirva de refugio provisional, 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. Estos deberán ser ubicados en áreas seguras y cumplir con las exigencias mínimas sanitarias y dotadas con los elementos de primeros auxilios. Para el cumplimiento de esta orden, las entidades contarán con un plazo de entrega final improrrogable de noventa días, contados a partir de la notificación de la presente providencia”.*

Como se indicó anteriormente, en el Plan de Acción Específico se contempla esta línea de acción (alojamiento temporal) como respuesta inmediata para solucionar temporalmente la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los damnificados.

Por lo anterior, se implementó en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, como solución de alojamientos temporales, que permitan mitigar la ausencia de una vivienda digna entretanto se reconstruye la Isla, son los denominados auto-alojamientos temporales, dispuestos en carpas tipo cadena unifamiliares de 3 x 6 mts, las cuales a la fecha se encuentran instaladas 301 carpas de 912, donde 162 fueron donadas por organismos internacionales y 750 fueron adquiridas por la UNGRD, ubicadas en lugares estratégicos que cuentan con las medidas sanitarias necesarias; las carpas restantes se encuentran en proceso de traslado al País.

En esta medida, las personas afectadas en la Isla y que no cuentan con vivienda actualmente, están siendo alojadas de manera temporal, mientras se culmina la fase de reconstrucción de las viviendas, donde finalmente serán reubicadas, por tal razón, solicitamos se **REVOQUE** este punto de la medida cautelar, pues la finalidad de la misma era que las personas afectadas y sin vivienda tengan un refugio provisional, lo cual, reiteramos, se está desarrollando.

Adicionalmente y, como quiera que la finalidad es que las personas afectadas, cuenten con una vivienda digna, es del caso hacer saber al Honorable Magistrado que, actualmente se viene adelantando la Fase de Recuperación en la Isla de Providencia, en la cual, se incluyó al sector vivienda, cuyo líder es el Ministerio de Vivienda y Territorio- quien tiene a su cargo el desarrollo de una serie de objetivos específicos, entre los que se encuentra el relativo a brindar “apoyo en la estructuración y ejecución de proyectos” de vivienda.

Tal objetivo específico, comprende, entre otras, las actividades de: i) Apoyo en la Fase de preconstrucción de las viviendas y ii) Apoyar en la Fase de Ejecución, actividad que implica la formulación y ejecución de las viviendas para reubicar a la población damnificada.

Con miras a desarrollar ese compromiso y ejecutar las actividades que le fueron asignadas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tuvo la iniciativa de suscribir el CONVENIO No. 9677-SAIPRO-1483-2020 con la FIDUPREVISORA S.A. que actúa en nombre y representación del FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES- FNGRD con el objetivo de “aunar esfuerzos técnicos, financieros, jurídicos y logísticos entre el FNGRD-UNGRD y el MINISTERIO para la formulación y ejecución del proyecto de mejoramiento, reconstrucción y construcción de viviendas en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el marco del Decreto No. 1472 de 18 de noviembre de 2020.”

En virtud del anterior convenio, la UNGRD celebró contrato con FINDETER Financiera del Desarrollo Territorial S.A. que es la Banca de Desarrollo de Colombia que impulsa el crecimiento sostenible, la competitividad de los territorios y el bienestar de los ciudadanos, a través de soluciones integrales.

Su creación fue autorizada por la Ley 57 de 1989, modificada por el Decreto 4167 de 2011, es una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a vigilancia por la Superintendencia Financiera de Colombia, cuyo objeto social de la Financiera, de acuerdo con el Artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, es la promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión. Igualmente, FINDETER participa en la ejecución de aquellas actividades que por disposición normativa el Congreso de la República o el Gobierno Nacional le atribuya.

En ese orden de ideas, se contrató con FINDETER *“la Prestación del servicio de servicio de asistencia técnica y administración de recursos al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para el desarrollo de los proyectos relacionados con la rehabilitación y construcción de viviendas en el departamento de archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el marco del desastre departamental declarado mediante el decreto no. 1472 de 2020”*

En ese sentido, la ejecución del contrato se realizará en 4 etapas o fases: i) Realización de los estudios y diseños de detalle de al menos cuatro (4) tipologías de vivienda para la ejecución de la fase de reconstrucción del archipiélago, en el marco del Decreto N° 1472 del 18 de noviembre de 2020, de acuerdo con el proceso de concertación realizada con la comunidad; ii) Verificación de las condiciones técnicas de los predios y viviendas a intervenir; iii) Realización de los presupuestos, cronogramas de obra, estudios y diseños de detalle para cada una de las viviendas que se van a mejorar, reconstruir o construir; iv) Ejecución y legalización de las obras de rehabilitación, mejoramiento, reconstrucción y construcción de viviendas, componente técnico que será acompañado de manera transversal y simultánea por los componentes social.

3. Frente a la medida de “Construcción de albergues definitivos” en la isla de Providencia, el Tribunal requiere para dar cumplimiento a la misma que: *“las entidades deberán tener en cuenta la opinión o el concepto de las personas nativas acerca de las áreas donde en casos de huracanes, el viento golpea más a la isla de Providencia, quienes desde su experiencia y conocimiento podrán apoyar la labor de elección para la ubicación de estos refugios.”*

Respecto de esta orden, solicitamos se **MODIFIQUE**, toda vez que, para realizar por parte de las entidades involucradas, algún tipo de edificación en su jurisdicción y, para el caso concreto de Providencia, se deber tener en cuenta en primer lugar el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual indica, cual es el lugar adecuado para realizar algún tipo de construcción, en este caso, albergues que servirán como refugio ante eventos naturales como Huracán.

En segundo lugar y, como quiera que la Isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se encuentra geográficamente ubicada en zona de riesgo frente a huracanes, para efectos de realizar algún tipo de albergue, se debe igualmente tener en cuenta el concepto del IDEAM y de otras entidades técnicas que rindan informe acerca de las

aproximaciones y lugares donde posiblemente esos fenómenos naturales golpearán con más fuerza.

Por ello, resultaría complejo que para realizar por parte de los entes territoriales algún tipo de edificación en la isla, se deba estar supeditado al “a la opinión o concepto de las personas nativas acerca de las áreas donde en casos de huracanes el viento golpea más (...)” puesto que, en muchos casos llegar a una concertación respecto de un lugar determinado, podría traer demoras e inconvenientes; además de ello, reiteramos que, para determinar el lugar apropiado para la construcción de un albergue, se debe tener en cuenta sobre todo el Plan de Ordenamiento Territorial y los conceptos dados por entidades técnicas.

Ahora bien, lo anterior no significa que no se deba tener en cuenta a los habitantes de la isla, por el contrario, su aporte sería de gran utilidad, pero sin este sea un requerimiento predominante a la hora de establecer el lugar apropiado para la construcción de un albergue, puesto que existen conceptos técnicos de entidades como el IDEAM y documentos técnicos y de planificación territorial, que sirve de guía para ubicar en el territorio el sitio adecuado para tal edificación.

A los habitantes se le socializará todas las decisiones y avances de las actividades que se desarrollen en pro de la reconstrucción de las áreas afectadas por el Huracán IOTA y, en términos generales, de todas las que conlleven a salvaguardar su integridad, tal y como se viene realizando con el Plan de Acción Específico para la recuperación, en donde siempre se ha tenido en cuenta a la comunidad.

III. PETICIÓN DE LA UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

Conforme lo expuesto en este escrito, solicitamos respetuosamente al Honorable Magistrado:

- a) **REVOCAR** la medida cautelar decretada en el numeral SEGUNDO del proveído de fecha 16 de abril de 2021, que ordenó: *Evaluar la disponibilidad de sistemas de comunicaciones alternativos en el caso de desastre, por si los demás resultan dañados y garantizar la existencia de un equipo de comunicaciones (radios, teléfonos satelitales) incluidas las frecuencias radiofónicas necesarias en función del tipo de radio utilizada*, con base en las consideraciones expuestas con anterioridad.
- b) **REVOCAR** la medida cautelar decretada en el numeral SEGUNDO del proveído de fecha 16 de abril de 2021, que ordenó: *Gestionar y desarrollar todas las actividades que sean necesarias para la adecuación de un lugar que sirva de refugio provisional*, toda vez que, las personas afectadas y que aún no cuentan con vivienda, están siendo refugiadas en alojamientos temporales, conforme el Plan de Acción Específico que se está ejecutando en la Isla.

- c) **MODIFICAR** la orden contenida en el numeral SEGUNDO del proveído de fecha 16 de abril de 2021, relativa a que se deberá tener en cuenta “la opinión o concepto de las personas nativas (...)” respecto del lugar en el cual se deba construir algún tipo de albergue definitivo, toda vez que, para ello, se requieren conceptos y estudios técnicos de entidades que rindan informe sobre las condiciones climáticas y en especial, los lugares donde aproximadamente se pueda presentar fenómenos naturales como huracanes y documentos de planificación territorial.

Respetuosamente, se solicita se modifique, en el sentido de que a los habitantes de la isla se les deberá tener en cuenta para socializar los avances de los proyectos y/o actividades que buscan salvaguardar su integridad.

IV. NOTIFICACIONES.

Recibiremos notificaciones en la Calle 26 No. 92 – 32 Edificio Gold 4 Piso 2 de la ciudad de Bogotá D.C. o en el correo electrónico establecido para recibir notificaciones judiciales conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011 en: notificacionesjudiciales@gestiondelriesgo.gov.co.

Atentamente,



MARIA AMALIA FERNANDEZ VELASCO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboro: Gisela María Daza Taborda / Abogada OAJ
Revisó y aprobó: María Amalia Fernández Velasco / Jefe OAJ.