



San Andrés, Isla, Cuatro (04) de Diciembre Dos Mil Veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 88-001-4003-003-2020-00187-00  
**REFERENCIA:** ACCIÓN DE TUTELA  
**TUTELANTE:** MIGUEL ANTONIO LEÓN GUTIERREZ  
**TUTELADO:** GOBERNACION DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS,  
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-  
UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION  
DEL RIESGO DE DESASTRES

**SENTENCIA No. 089-020**

**1. OBJETO**

Procede el Despacho a decidir la acción de tutela instaurada por el señor MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ actuando en nombre propio en contra de la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA y la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES.

**2. ANTECEDENTES**

El señor MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela por razón de los hechos que a continuación se sintetizan:

Indica que es residente en la Isla de San Andrés, y con derechos constitucionales y legales reconocidos y protegidos. El territorio Archipiélago cuenta con una extensión total de 350.000 Kms<sup>2</sup>, se encuentra ubicado geográficamente al noroccidente de Colombia en las coordenadas 12° 35' 37" y 14° 42' de latitud norte y 81° 40' 49" y 81° 43' 13" de longitud oeste, adentrándose en el sector centro-occidental del mar de las Antillas.

Explica que esta posición lo constituye en un territorio altamente vulnerable, porque se encuentra en la ruta de paso de fenómenos naturales de gran impacto.

La técnica de construcción de muchas de nuestras viviendas es artesanal y desprovista de medidas de seguridad que resista el impacto de huracanes y los efectos de los sismos.

Sostiene que ningún sector del territorio de la isla de San Andrés, de la Isla de Providencia y de la Isla de Santa Catalina, cuenta con albergues ni refugios.

Manifiesta que no dispone entonces de un refugio en el sector de San Luis, donde vive, para proteger sus derechos fundamentales a su vida y a su integridad personal y a su seguridad, tampoco de un refugio para resguardarse en circunstancias de desastre, circunstancia que pone en altísimo y serio riesgo su vida, su integridad

Expediente: 88-001-4003-003-2020-000187-00

Accionante: MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ

Accionado: GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA- UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

Acción: TUTELA

**SIGCMA**

personal y su calidad de vida y extensivamente la vida y la integridad personal de los habitantes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha experimentado el paso de varios huracanes (Hattie (1818, 1876, 1877, 1906, 1940, 1961), Irene (1971), Joan (1988, dejó 6 muertos), César (1996), Wilma y Beta (2005), e IOTA (2020), de acuerdo con información de la Dirección Marítima de Colombia, Dimar.

Sustenta que el Departamento Insular cuenta con un documento denominado PROTOCOLO DE RESPUESTA ANTE HURACANES PARA SAN ANDRÉS ISLA, OCTUBRE DE 2013, producido por la OFICINA DE GESTIÓN DE RIESGO DEL DEPARTAMENTO Y EL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE GESTIÓN DE RIESGOS con el apoyo técnico de la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES y el proyecto “FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PRÁCTICAS LOCALES DE GESTIÓN DE RIESGO COMO MEDIDA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ZONA INSULAR Y COSTERA DEL CARIBE COLOMBIANO” COL/72959 PNUD-UNGRD, Financiado por la Unión Europea, pero en este documento NO se menciona la existencia de lugares de ALBERGUE y de REFUGIO, solo hace una relación de los denominados puntos de encuentro: COLEGIO NATANIA, COLEGIO BAUTISTA CENTRAL, COLEGIO BAUTISTA LA LOMA, CASA LUDICA DEL COVE, CASA ADULTO MAYOR EN ENTRADA AL RADAR, y CAMP ELSY BAR.

Aduce que el Especialista Juan Diego Giraldo, Doctor en gestión de recursos hídricos y docente de la asignatura Cambio Climático de la Universidad Javeriana, afirmó en entrevista realizada por la cadena Caracol: *“Colombia debería estar más preparada para enfrentar este tipo de fenómenos que se alimentan de aguas cálidas, ya que, en el ámbito de la ingeniería, uno cada 20 años se entiende como algo bastante común”*.

El IDEAM ha indicado que existe 40% de probabilidad de una nueva formación ciclónica en el Caribe, circunstancia que obliga a trabajar de manera inmediata, eficaz, técnica y eficiente en la construcción de lugares de ALBERGUE y REFUGIO para los habitantes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Expresa que en los planes e intervenciones que viene ejecutando el Gobierno Nacional y el Departamental, ni tampoco en los de la Unidad Nacional de Riesgos de Desastres, con ocasión de los desastres provocados por el Huracán IOTA, no se incluyen obras de construcción de REFUGIOS ni ALBERGUES en las isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, resultando la acción del Estado insuficiente, dada la altísima vulnerabilidad del territorio insular, maximizada por el transcurso de la temporada de LLUVIAS Y HURACANES que se extiende hasta el último día del mes de noviembre, que continúan poniendo en riesgo la vida y la integridad del

Suscrito y de los habitantes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Indica que los Despachos Judiciales del Departamento se encuentran en términos suspendidos, lo que hace nugatoria una acción por la vía administrativa, toda vez que cierne sobre los habitantes del Archipiélago Colombiano y particularmente sobre el Suscrito, amenazas serias, graves contra los derechos a la vida, a la integridad personal y otros.

Explica que Los hechos vividos en los dos recientes Huracanes que azotaron el territorio Insular, demuestra la gravedad de los efectos de los fenómenos naturales cada vez de mayor intensidad, la urgente necesidad de construir albergues y refugios y la imperiosa exigencia de proteger la vida y la integridad personal del Suscrito y de todos los pobladores del territorio insular.

### **3. PRETENSIONES**

Con fundamento en los anteriores hechos, el señor MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ actuando en nombre propio solicita:

- 3.1. AMPARAR los derechos fundamentales del Suscrito MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ, a la vida, a la integridad, a la calidad de vida y a la seguridad, con extensión a todos los pobladores del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los cuales vienen siendo amenazados y vulnerados, como consecuencia de la inacción y falta de voluntad de las autoridades tuteladas para construir albergues y refugios en las Islas del territorio insular.
- 3.2. ORDENAR al DEPARTAMENTO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA y a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, UNGRD, para que en un verdadero plan de acción planificado, ordenado, coherente e inteligente, coetáneamente con las obras de reconstrucción y recuperación de infraestructura inmobiliaria, que viene ejecutando los Gobiernos Nacional y Departamental en las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se proceda a la construcción inmediata de ALBERGUES y REFUGIOS, en puntos estratégicos que beneficien a toda la población, técnicamente diseñados y suficientemente dotados, destinados a la atención de la vida y la integridad personal del Suscrito, y en extensión a los habitantes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

#### **4. ACTUACIÓN JUDICIAL**

Mediante Auto N° 0440-020 de fecha veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020), se admitió la presente acción de tutela, ordenándose comunicarle a la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES, con el fin de que contestara la presente solicitud y rindiera los informes del caso dentro del término de dos (2) días, de la presente acción.

#### **5.- CONTESTACIÓN A LA ACCIÓN DE TUTELA**

La Entidad accionada Gobernación Departamental, contestó la presente acción constitucional dentro del término legal concedido por este Despacho, en la cual manifiesta que el modelo de construcción depende de cada usuario o propietario del inmueble, no de la administración departamental, pese a que se conoce por parte del accionante el riesgo por la situación geopolítica de la isla, por ende la vulnerabilidad en cuestión de Huracanes y fenómenos naturales.

Expresa que si hay un aprovisionamiento de albergues y se encuentran en estudio y gestión la implementación de otros.

Indica que se han implementado las estrategias correspondientes por parte de la Unidad de Riesgo como se demostrara en el acápite de pruebas. Los sitios enunciados han sido determinados como albergues.

Sostiene que se han implementado acciones para prevenir, y atender este tipo de situaciones o eventos naturales.

Aduce que el pronunciamiento en la acción radicada con 88001-23-33-000-2014-00052-02, lo que a todas luces hace improcedente la acción pretendida.

Aunado a todo lo anterior se tiene que la Unidad de Gestión de Riesgos y el ente Departamental, siguen teniendo en cuenta en vigencias futuras el aceleramiento de las acciones pertinentes y en cumplimiento del fallo de la acción popular citada.

Por otro lado, la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES, manifestó que frente a un hecho tan notorio como lo fue el paso del huracán IOTA, que afectó el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, esa entidad concurrió en virtud entre otros de los principios de concurrencia y subsidiariedad, con el fin de mitigar las afectaciones a que se vieron sometidos los habitantes de este Departamento.

Explica que de conformidad con la Ley 1523 de 2012, corresponde a las autoridades municipales y/o departamentales en sus territorios adelantar la implementación de

los procesos de gestión del riesgo, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo, así como el manejo de desastres, garantizando así la seguridad, tranquilidad y salubridad de la población en su respectivo territorio.

Indica que la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES, no se opone a las pretensiones de amparo solicitadas por el accionante, sin embargo, advierte que esa entidad no ha incurrido por acción u omisión en la vulneración de los derechos fundamentales alegados como violados.

Sostiene que la UNGRD, actúa en virtud de los principios de subsidiariedad y concurrencia con el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y a la fecha se encuentra en la etapa de atención, contención y mitigación de la zona afectada por el fenómeno natural IOTA.

Aduce que en consecuencia, cualquier orden de amparo realizada por el Juez constitucional en este caso no puede dirigirse a la UNGRD.

Finalmente, solicita que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva, y en consecuencia se desvincule del presente trámite a la UNGRD.

## **6.- CONSIDERACIONES**

### **6.1. COMPETENCIA:**

De conformidad con el numeral 1° del Art. 1° del Decreto 1983 del 2017, éste Despacho es competente para conocer la presente solicitud de tutela.

La norma citada, respecto del *reparto de la acción de tutela*, dispone lo siguiente:

*“(...) Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital, municipal y contra particulares, serán repartidas para su conocimiento en primera instancia, a los jueces municipales”. Lo anterior por ser la tutelada el ente territorial.*

Frente a la competencia, según el criterio del lugar donde se haya producido el hecho o sus efectos, los mismos tuvieron ocurrencia en la Isla de San Andrés.

Así las cosas, son los Juzgados Municipales del Distrito Judicial de San Andrés, los competentes para conocer la presente solicitud de tutela, según el correspondiente reparto.

## **6.2. PROCEDENCIA:**

El Artículo 86 de la Constitución Política de 1991, desarrollado en los Decretos 2591 y 306, ambos del mismo año, ha institucionalizado la acción de tutela como una garantía y un mecanismo constitucional de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de las personas cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y de los particulares, en los casos que establezca la ley.

Dicha acción muestra por su finalidad un carácter extraordinario, en la medida en que su utilización parte del respeto y garantía a la consagración constitucional y legal de las jurisdicciones ordinarias y especiales, así como de las respectivas acciones, procedimientos, instancias y recursos que ante las mismas se surten, lo que supone un uso en forma supletiva con carácter subsidiario; de manera que, la procedencia de la tutela se restringe a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o a la ineficacia de los mismos, como también a su utilización transitoria ante la presencia de un perjuicio irremediable que permita contrarrestar dicho efecto en forma temporal, con una operancia inmediata, urgente, rápida y eficaz, mediante el trámite de un procedimiento preferente y sumario, hasta tanto la autoridad correspondiente defina el fondo del asunto.

En el presente asunto, se trata del ejercicio de la Acción de Tutela incoada contra de la Gobernación del Departamento Archipiélago, y del UNGRD, cuya procedencia se analizará en el acápite de consideraciones.

## **6.3. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde al Despacho determinar, si se ha vulnerado y/o amenazado o no los derechos fundamentales la vida, a la integridad, a la calidad de vida y a la seguridad, del señor MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ con extensión a todos los pobladores del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por parte de la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA y la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES, por la inacción y falta de voluntad de las autoridades tuteladas para construir albergues y refugios en las Islas del territorio insular. Lo anterior previo a esta establecer la procedencia o no de este amparo constitucional.

## **6.4. ANÁLISIS NORMATIVO Y/O JURISPRUDENCIAL DE LOS DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS O AMENAZADOS**

### **6.4.1. DERECHO A LA VIDA**

Respecto a este derecho, la H. Corte Constitucional en sentencia T-728 del 2010, con ponencia del Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, manifestó:

*“La Constitución confiere a la vida una especial protección reconociendo su primacía e inviolabilidad, ya sea como valor, como principio o como derecho, comoquiera que (...) “la vida constituye la base para el ejercicio de los demás derechos. Es decir, la vida misma es el presupuesto indispensable para que haya titularidad de derechos y obligaciones.”*

*Como derecho de regulación positiva, el inciso segundo del art. 2º consagra el deber de las autoridades públicas de proteger la vida de todos los residentes en Colombia. Igualmente, la vida es reconocida como un derecho inalienable de la persona cuya primacía señala el art. 5º de la Carta. En tal condición es ubicado dentro del Título Segundo, Capítulo Primero referente a los derechos fundamentales, estableciendo el art. 11 su carácter de inviolable.*

*Dentro del desarrollo que del derecho fundamental a la vida ha realizado la jurisprudencia constitucional, se destaca que tiene dos ámbitos vinculantes para el Estado: **debe respetarse y debe protegerse. Conforme a lo anterior, las autoridades públicas están doblemente obligadas a abstenerse de vulnerar el derecho a la vida y a evitar que terceras personas lo afecten.***

*El deber de asegurar o garantizar el respeto al derecho a la vida por parte de terceros constituye una obligación positiva en cabeza del Estado para actuar con eficiencia y celeridad en su labor de defensa y cuidado de este derecho fundamental, conforme al segundo inciso del art. 2º de la Constitución Política.*

*De otra parte, es deber de la administración actuar con celeridad para **que la amenaza al derecho a la vida no siga perturbando la actividad del ciudadano que busca protección”.***

#### **6.4.2. DERECHO A LA VIDA DIGNA**

En reiterada jurisprudencia, la H. Corte Constitucional ha sostenido que el derecho constitucional fundamental a la vida no significa la simple posibilidad de existir sin tener en cuenta las condiciones en que ello se haga, sino que, por el contrario, supone la garantía de una existencia digna, que implica para el individuo la mayor posibilidad de despliegue de sus facultades corporales y espirituales, de manera que cualquier circunstancia que impida el desarrollo normal de la persona, siendo evitable de alguna manera, compromete el derecho consagrado en el artículo 11 de la Constitución.

Así, no solamente aquellas actuaciones u omisiones que conducen a la extinción de la persona como tal, o que la ponen en peligro de desaparecer son contrarias a la referida disposición superior, sino también todas las circunstancias que incomodan su existencia hasta el punto de hacerla insoportable. Una de ellas, ha dicho la H. Corte, es el dolor cuando puede evitarse o suprimirse, cuya extensión injustificada no amenaza, sino que vulnera efectivamente la vida de la persona, entendida como el derecho a una existencia digna. También quebranta esta garantía constitucional el someter a un individuo a un estado fuera de lo normal con respecto a los demás, cuando puede ser como ellos y la consecución de ese estado se encuentra en manos de otros; con más veras cuando ello puede alcanzarlo el Estado, principal obligado a establecer condiciones de bienestar para sus asociados.

Así pues, en Sentencia T- 675 de 2011, la H. Corte Constitucional expresó que:

*“El Derecho a la vida, constituye, así lo ha delineado desde sus inicios esta Corporación, el sustento y razón de ser para el ejercicio y goce de los restantes derechos, establecidos tanto en la Constitución como en la ley; con lo cual se convierte en la premisa mayor e indispensable para que cualquier persona natural se pueda convertir en titular de derechos u obligaciones.*

*Pero así mismo la Corte Constitucional, en abundante jurisprudencia ha sostenido que el derecho a la vida reconocido por el constituyente, no abarca únicamente la posibilidad de que el ser humano exista, es decir, de que se mantenga vivo de cualquier manera, sino que conlleva a que esa existencia deba entenderse a la luz del principio de la dignidad humana, reconocido en el artículo 1° de la Carta como principio fundamental e inspirador de nuestro Estado Social de Derecho.*

*En sentencia SU-062/99 este Tribunal, en lo pertinente, precisó que:*

*“Al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. La dignidad, como es sabido, equivale al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal. Equivale, sin más, a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. De esta manera, la dignidad se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano”.*

***Desarrollando los conceptos anteriores, la jurisprudencia constitucional en torno del derecho a la vida ha hecho énfasis en que éste no hace relación exclusivamente a la vida biológica, sino***

***que abarca también las condiciones mínimas de una vida en dignidad.***

*Así las cosas, la efectividad del derecho fundamental a la vida, sólo se entiende bajo condiciones de dignidad, lo que comporta algo más que el simple hecho de existir, porque implica unos mínimos vitales, inherentes a la condición del ser humano, y, dentro de esos mínimos, que posibilitan la vida de un individuo, está el derecho a tener una vivienda, como se pasa a exponer”.*

#### **6.4.3. DERECHO A LA INTEGRIDAD**

La Constitución proclama el derecho fundamental a la integridad personal y, al hacerlo, no solamente cubre la composición física de la persona, sino la plenitud de los elementos que inciden en la salud mental y en el equilibrio psicológico. Ambos por igual deben conservarse y, por ello, los atentados contra uno u otro de tales factores de la integridad personal -por acción o por omisión- vulneran ese derecho fundamental y ponen en peligro el de la vida en las anotadas condiciones de dignidad.

#### **6.4.4. DERECHO A LA SEGURIDAD**

La seguridad debe ser entendida como valor constitucional, derecho colectivo y fundamental, precisándose respecto de este último, que se constituye en una garantía que debe ser preservada por el Estado, no circunscribiéndose su ámbito de protección a las personas privadas de la libertad, sino que también se extiende a los demás bienes jurídicos que en un momento determinado requieren la adopción de medidas de protección, a fin de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal.

*“La Corte Constitucional también ha precisado que la solicitud de protección del derecho a la seguridad personal, exige al peticionario probar, al menos de manera sumaria, los hechos que demuestran o permiten deducir que se encuentra expuesto a una amenaza. Es por ello, que debe acreditar la naturaleza e intensidad de la amenaza respecto de la cual se pide protección; y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad o especial exposición a la materialización del inicio del daño consumado. Esto conlleva por parte de las autoridades competentes, a identificar el tipo de amenaza que se cierne sobre la persona y definir de manera oportuna las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar la consumación de un daño. (...)”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-078 de 2013.

## **6.5. CASO CONCRETO**

Encuentra el Despacho que de acuerdo a lo manifestado por el señor MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ, ningún sector del territorio de la isla de San Andrés, de la Isla de Providencia y de la Isla de Santa Catalina, cuenta con albergues ni refugios.

Manifiesta que no dispone entonces de un refugio en el sector de San Luis, donde vive, para proteger sus derechos fundamentales a la vida y a su integridad personal y a la seguridad, tampoco de un refugio para resguardarse en circunstancias de desastre, circunstancia que pone en altísimo y serio riesgo su vida, su integridad personal y su calidad de vida y extensivamente la vida y la integridad personal de los habitantes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Al respecto es menester precisar que, cuando se presentan fenómenos naturales que afectan la vivienda, la vida, la salud y otros derechos, es claro que las personas afectadas se encuentran en situación de vulnerabilidad y son por tanto sujetos de especial protección. En estos eventos, ha dicho la Corte Constitucional, *“el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico”*.

En el mismo sentido, en la sentencia T- 1125 de 2003, resaltó:

*“En materia de atención y prevención de desastres, la especial atención constitucional se brinda para la protección de la población afectada que ostenta una calidad de vulnerabilidad y debilidad evidente, y en esta medida para el aseguramiento de sus derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, a la dignidad, y a la salud, entre otros. Además, el principio general de solidaridad impide que la sociedad sea indiferente al sufrimiento evidente de las personas o insensible ante la situación de desamparo o de extrema necesidad en que éstas se encuentren.*

*En esta medida, todos los agentes sociales deben asumir responsablemente el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social. Ello implica que en cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, se llegue en muchas ocasiones a que la sociedad deba soportar ciertas cargas públicas.”*

Asimismo, el 24 de abril de 2012 el legislador expidió la Ley 1523, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el*

*Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, que definió en su artículo 1º la gestión de riesgo de desastres como “un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.*

La gestión del riesgo involucra a todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, lo cual implica que: *“En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades”.*

Ahora bien, en el presente asunto, aunque el accionante manifiesta como vulnerados sus derechos a la vida, seguridad, integridad y calidad de vida; derechos que se consideran subjetivos, es claro que las pretensiones de esta acción de tutela están encaminadas a la protección de derechos colectivos de la comunidad de las islas.

En ese sentido, considera el Despacho que si bien se requiere la implementación de albergues bien dotados y con todas las medidas de seguridad necesarias, que garanticen la vida de todos los habitantes del Departamento Archipiélago; no es menos cierto que la acción de tutela es de carácter subsidiario, y que en el presente asunto no se presentó para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, simplemente se instauró ante la suspensión de terminos que el Consejo Superior de la Judicatura había decretado en las Islas mediante Acuerdo CSJBOA20-147 el 20 de noviembre de 2020, tal como lo aduce el tutelante en el libelo introductorio, sin embargo, en la actualidad los términos no se encuentran suspendidos y podría adelantar los tramites necesarios ante las vías administrativas.

Así las cosas, atendiendo al carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, la misma se tornaría improcedente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos de la parte actora. Inclusive, de forma especial, el numeral 3º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, refiere que esta acción será improcedente:

*“3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. ”.*

Sin embargo, la misma disposición contempla una excepción a dicha regla general en el entendido de que *"Lo anterior no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable."*

Estableciendo el alcance de la disposición referenciada, la H. Corte Constitucional en sentencia C-018 de 1993, revisando la constitucionalidad de la norma en cuestión, expuso que:

*"Además debe anotarse, como ya lo ha dicho esta Corte en fallo de revisión, que tratándose de elementos contemplados en el artículo 88 de la Constitución respecto de los cuales pueda darse el caso de daño concreto a las personas en sus derechos fundamentales (v. gr. medio ambiente), la acción popular cabe para defender el derecho colectivo, pero no excluye la acción de tutela para proteger el derecho fundamental efectivamente vulnerado. Luego los derechos colectivos en general y la paz en particular no se encuentran desprotegidos por el ordenamiento jurídico, sino que la posibilidad de recurrir a la tutela para proteger tales derechos se encuentra limitada para los eventos en los que a juicio del juez de tutela exista razonablemente un "perjuicio irremediable".*

En virtud de dicha interpretación, se puede inferir que para que proceda la acción de tutela por la presunta vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de afectación de intereses colectivos, es indispensable que se acredite que producto de la trasgresión de estos se generara una amenaza o violación de aquellos, otorgándose en dicho caso la protección para impedir la configuración de un perjuicio irremediable.

La H. Corte Constitucional en sentencia T-042 de 2015, estableció los siguientes criterios, en miras a realizar el respectivo análisis:

*"(...) la jurisprudencia constitucional ha establecido criterios que deben tenerse en cuenta al momento de analizar la viabilidad del amparo constitucional en los casos en donde la violación de derechos colectivos derive en la vulneración de un derecho fundamental:*

- 1- Debe demostrarse que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo. Esto puede darse cuando la acción popular es idónea para amparar los derechos colectivos involucrados pero no puede brindar una protección eficaz al derecho fundamental afectado. En caso contrario, la acción de tutela solo procedería como mecanismo transitorio cuando su trámite sea indispensable para la protección de los derechos fundamentales.*

- 2- *Que exista conexidad entre la afectación a los derechos colectivos y a los derechos fundamentales invocados. A este respecto, se ha dicho que la afectación del derecho fundamental debe ser consecuencia directa e inmediata de la conculcación del bien jurídico colectivo.*
- 3- *La persona cuyos derechos fundamentales se encuentran afectados debe ser el demandante.*
- 4- *La violación o amenaza de los derechos fundamentales debe estar demostrada, por lo cual no procede la tutela frente a meras hipótesis de conculcación.*
- 5- *La orden de amparo debe tutelar los derechos fundamentales invocados y no el derecho colectivo que se encuentre involucrado o relacionado con ellos, aunque este puede verse protegido como consecuencia de la orden de tutela".*

*En síntesis, el mecanismo para proteger los derechos e intereses colectivos, es en principio, la acción popular. Sin embargo, la transgresión de esta clase de derechos puede ocasionar la afectación de garantías fundamentales, evento en el cual el juez constitucional deberá evaluar y definir en cada caso concreto la pertinencia de una u otra acción"*

Es necesario destacar que en aquellos casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del accionante, la acción de tutela sólo será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que debe ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

Descendiendo al caso bajo estudio, observa el Despacho que no se dan los presupuestos establecidos por la jurisprudencia constitucional en torno a determinar la procedencia de la presente acción de tutela ante la presunta vulneración de derechos fundamentales en concurso con derechos colectivos. Ante esta

circunstancia, tal como quedó plasmado anteriormente este conflicto debe dirimirse con la interposición del mecanismo de defensa ya planteado - acción popular- ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Y es precisamente la falta de idoneidad de la acción popular dentro del presente asunto, la que no se demostró por parte del señor MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ, para la efectividad de los derechos amenazados o vulnerados que alega en la presente acción constitucional, ni tampoco interpuso la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, demostrando siquiera sumariamente dicha situación, circunstancia que hubiese permitido probablemente que la acción de tutela fuese procedente excepcionalmente para brindar la protección invocada, pero como lo expresó la jurisprudencia de antaño, la acción de tutela no es procedente en estos casos. El despacho considera necesario resaltar que para la acreditación de dichos presupuestos, no basta la simple exposición de hipótesis ni la afirmación del acaecimiento de las mismas, sino que por el contrario se torna indispensable su comprobación y verificación dentro del trámite del amparo constitucional.

Es así como no debe perderse de vista que con ocasión al debate probatorio, la máxima guardiana de los derechos fundamentales -Corte Constitucional- en sentencia T-169 de 2017, sostuvo que correspondía a la parte actora acreditar "*...los factores que pueden llegar a acreditar la inminencia de un perjuicio irremediable*" como también "*...la falta de idoneidad del medio ordinario o de lo contencioso administrativo...*".

Frente a la configuración del perjuicio irremediable, en sentencia T-481 de 2017 la misma Corporación precisó que debería caracterizarse (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

En ese sentido, se evidencia que, en el presente caso no existe un perjuicio irremediable en cabeza del tutelante, que se encuentre en riesgo inminente al punto de tener que ser conjurado a través de la intervención de un juez (a) constitucional dentro de una acción de tutela. Lo anterior sin perjuicio, de que la parte actora pueda interponer las acciones que considere pertinentes, con el fin de que establezca la vulneración de los derechos y/o intereses colectivos.

Colofón de lo anterior, el Despacho declarará la improcedencia de la acción, respecto de los derechos fundamentales invocados por el señor MIGUEL LEON GUTIERREZ como subjetivos, por las razones antes expuestas.

Expediente: 88-001-4003-003-2020-000187-00  
Accionante: MIGUEL ANTONIO LEON GUTIERREZ  
Accionado: GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA- UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES  
Acción: TUTELA

**SIGCMA**

En mérito de lo anterior, **EL JUZGADO TERCERO CIVIL MUNICIPAL DE SAN ANDRÉS ISLA**, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la Constitución y la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE**, la presente acción de tutela, ante la existencia de otro mecanismo, en virtud de las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente sentencia en la forma ordenada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** La presente decisión es susceptible de impugnación.

**CUARTO:** En caso de no ser impugnado, remítase la presente tutela a la H. Corte Constitucional según lo ordenado en el inciso 2º del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**INGRID SOFÍA OLMOS MUNROE**  
**JUEZA**