

Sentencia T-295/13

ACCION DE TUTELA DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Procedencia para proteger mínimo vital afectado por el no pago del subsidio otorgado por el Gobierno a damnificados de ola invernal

PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Marco normativo internacional y nacional/ESTANDARES INTERNACIONALES PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES

A nivel internacional existen documentos que fijan estándares para la prevención y atención de desastres que han sido emanados del seno de la ONU, estos son, la “Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro y su Plan de Acción” y la “Declaración de Hyogo”, que si bien hacen parte del denominado soft law o derecho blando, constituyen parámetros que permiten comprender de manera integral y armónica el alcance de las obligaciones de los Estados en torno a la prevención y atención de desastres. Estos pronunciamientos de la comunidad internacional se enmarcan en el contexto del desarrollo sostenible y propugnan por un enfoque preventivo, bajo el supuesto de que, independientemente del origen natural de los riesgos y amenazas susceptibles de convertirse en desastres, las pérdidas de vidas y los costos materiales derivados de éstos dependen en buena medida de la adecuación de los planes y programas de prevención del riesgo.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD FRENTE A VICTIMAS DE DESASTRES NATURALES-Reiteración de jurisprudencia

Ante la ocurrencia de un desastre natural, es claro que las personas que se ven afectadas suelen quedar en condiciones de extrema dificultad ante la pérdida o destrucción de sus medios de subsistencia, sus enseres y la propia vivienda, por lo que, en virtud del principio de solidaridad, resulta imperiosa una respuesta adecuada y oportuna por parte de las autoridades públicas tendiente a remediar esta situación calamitosa y evitar que se pongan en peligro o se vulneren los derechos fundamentales de las personas afectadas, tales como la vida, la vivienda digna o el mínimo vital. En consecuencia, en situaciones de desastre la solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar

tanto el Estado como la sociedad.

DERECHOS DE DAMNIFICADOS DE OLA INVERNAL-No pueden afectarse por negligencia de la administración pública

En el presente caso las personas damnificadas por la temporada de lluvias, no recibieron el apoyo previsto porque el Alcalde de dicho Municipio, quien encabezaba el respectivo CLOPAD, no envió a la UNGRD las planillas que debían registrar a los damnificados con el desastre natural de acuerdo al censo realizado. Para esta Sala no resulta admisible que las personas damnificadas por la ola invernal tengan que soportar las consecuencias de la actitud negligente del Municipio, mucho menos cuando esto implica la vulneración de su derecho fundamental al mínimo vital, ya que no han recibido ningún tipo de ayuda que alivie la difícil situación económica en que quedaron después de verse afectados por el desastre natural, pues además de las afectaciones a sus viviendas, sufrieron la pérdida de cultivos y animales de los que depende su subsistencia, por lo que resulta necesario conceder el amparo y proteger sus derechos fundamentales.

DERECHOS DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRES NATURALES-Vulneración del mínimo vital y vivienda digna por Municipio al omitir envío de información de damnificados para otorgar apoyo económico

Esta Sala encuentra que (i) el Municipio se vio afectado por la temporada de lluvias que se presentó en el segundo semestre del año 2011, (ii) dicho Municipio, a pesar de haber realizado un censo para determinar a los damnificados del desastre natural, no envió a la UNGRD las planillas de apoyo económico donde debería constar el listado de las personas afectadas, y (iii) no existe ninguna circunstancia de fuerza mayor que hubiera impedido al Municipio enviar la información a la UNGRD para que se hiciera efectivo el pago del apoyo económico previsto en la Resolución No. 074 de 2011.

Referencia: expediente T-3759862

Acción de tutela presentada por Abel Segundo Villareal Pinto y otros, contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y el Municipio de Córdoba, Bolívar.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil trece (2013)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luís Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba, Bolívar, el veintiséis (26) de noviembre de dos mil doce (2012), dentro de la acción de tutela promovida por Abel Segundo Villareal Pinto y otros contra la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y el Municipio de Córdoba, Bolívar.[1]

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

1.1. Los accionantes habitan en el Municipio de Córdoba, Bolívar, el cual se vio afectado en el segundo semestre del año 2011 por la ola invernal que azotó a gran parte del país.

1.2. Mediante la Resolución No. 074 de 2011, “Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011”, expedida por el Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, se ordenó el pago de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1'500.000) “para cada damnificado directo por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011 en el territorio nacional, que se encuentre registrado como tal en el registro emitido por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres”.[2]

1.3. Afirman los peticionarios que se vieron afectados por la mencionada temporada de lluvias, pues se destruyeron parte de sus cultivos, perdieron muchas pertenencias y sus viviendas sufrieron daños.

1.4. Los actores sostienen que desconocen el procedimiento realizado por la Alcaldía de Córdoba para que fueran beneficiarios del subsidio establecido en la Resolución No. 074 de 2011, y si a dicho municipio se le otorgó efectivamente el subsidio. Sin embargo, aseguran que en otros municipios de la región, que también sufrieron los estragos del evento hidrometeorológico en el segundo semestre de 2011, sí se les canceló a muchos de sus habitantes el mencionado apoyo económico.

1.5. El 7 de noviembre de 2012 los accionantes interpusieron la presente acción de tutela, a través de apoderado, por considerar que se les vulneraron sus derechos a la igualdad, al debido proceso y al mínimo vital, por lo que solicitan se les ordene a los entes accionados realizar los trámites administrativos correspondientes para que se les cancele la suma de un millón quinientos mil pesos (\$1'500.000) a la que tienen derecho por ser damnificados de la segunda ola invernal del año 2011, tal como lo establece la Resolución N° 074 de 2011.

## 2. Respuesta de las entidades demandadas

### 2.1 Respuesta de la Alcaldía Municipal de Córdoba

El Alcalde Municipal de Córdoba, Bolívar, en el escrito de contestación de la tutela, solicitó se declarara la improcedencia de la presente acción. Señaló que existen otros medios judiciales de defensa para que los actores soliciten el pago de los dineros reclamados y no se advierte la presencia de un perjuicio irremediable. Así mismo, después de exponer el procedimiento para obtener el pago del auxilio económico previsto en la Resolución No. 074 de 2011, señaló que en el presente caso no ha existido ninguna acción u omisión que haya vulnerado los derechos fundamentales de los actores, y agregó: “se observa que en los archivos de esta entidad territorial no se encuentran documentos que demuestren el diligenciamiento y envío de las Planillas de Apoyo Económico para acceder a tales subsidios”.[3]

En escrito posterior, remitido al juez de primera instancia el 29 de noviembre de 2012, esto es, con posterioridad a que se proferiera la sentencia de tutela, en respuesta al requerimiento realizado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba, para que suministrara el censo realizado por el CLOPAD en el que se relacionan los damnificados de la ola invernal, adjuntando la constancia de remisión a la UNGRD, el Alcalde Municipal de

Córdoba señaló: “no se evidencian en los archivos de esta entidad territorial documentos que demuestren el diligenciamiento de listados o planillas de entrega económica refrendadas por acta del CLOPAD, con constancia de que hayan sido remitidas a la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGOS DE DESASTRES. No obstante, reposan en los archivos copias del censo que contiene el listado de damnificados que aparecen en el registro emitido o avalado por el Comité Local de Atención y Prevención de desastres del municipio de Córdoba Bolívar, el cual adjunto en medio magnético”.[4]

## 2.2 Respuesta de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, contestó de manera extemporánea la acción de tutela y solicitó se declarara la improcedencia de la misma. Frente al asunto concreto indicó: “Para el caso el municipio que era el encargado de enviar los censos de los damnificados a la Unidad, no remitió los mismos, por lo tanto no se encuentra del proceso (sic). Si el municipio no los incluyó como beneficiario del apoyo económico es necesario presumir la legalidad de esa decisión salvo que se pruebe en juicio lo contrario, la protección de tutela solo puede ser dirigida a la salvaguarda si lo hubiere del derecho conculcado (...). Esta entidad no tiene nada que ver con que dichos accionantes hayan sido, o no hayan sido incluidos en el listado de beneficiarios para recibir la ayuda económica pues su determinación competía a las autoridades municipales”.[5]

La entidad accionada también señaló que la acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, toda vez que se pretende el pago de una suma dineraria, para lo cual existen otros mecanismos judiciales. Además, argumentó que la acción de tutela carecía del principio de inmediatez, pues, teniendo en cuenta el plazo límite que tenía el Municipio para enviar la información correspondiente a los afectados con la ola invernal, se tiene que transcurrieron diez meses hasta que se interpuso la presente acción.

## 3. Decisión que se revisa

El Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba, Bolívar, en fallo del veintiséis (26) de noviembre de dos mil doce (2012), resolvió conceder el amparo y proteger los derechos de los accionantes a la igualdad, al debido proceso y a la dignidad humana, por lo que ordenó al Municipio de Córdoba, Bolívar, “para que en un término perentorio de cinco (5) días

realice el censo la inclusión (sic) por parte del Comité Local de Prevención y Atención de Desastres – CLOPADS o quien haga sus veces y envíe el listado a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD – de los accionantes relacionados en la presente acción de tutela (...) para que en garantía al derecho fundamental a la igualdad, se hagan acreedores al pago de subsidio o ayuda humanitaria, como damnificados directos de la segunda ola invernal comprendida en el periodo del 1 de septiembre al 10 de diciembre de 2011”.[6]

Así mismo ordenó al Fondo Nacional de Calamidades Subcuenta Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, que “una vez recibido el listado de las personas a las que en esta acción de tutela se les tuteló sus derechos fundamentales conculcados, dentro de un término de cinco (5) días, gire el valor correspondiente al subsidio o ayuda humanitaria en aras de garantizarles el derecho a la IGUALDAD. Para tales efectos en un título judicial a disposición del Juzgado girará o consignará en la cuenta de depósitos judiciales No. 132122042-001 del Banco Agrario de San Jacinto – Bolívar. Tal como se ha expresado en la parte motiva de esta providencia”.[7]

Señaló que el Municipio de Córdoba no envió a la UNGRD las planillas con las que se acreditaría como beneficiarios a los accionantes de la ayuda económica prevista en la Resolución No. 074 de 2011, vulnerando el derecho a la igualdad de éstos frente a las personas que en municipios aledaños sí recibieron la mencionada ayuda, desconociendo además su derecho al mínimo vital, pues se trata de personas de escasos recursos, y explicó: “Dentro de este proceso se reciben algunas declaraciones juradas a personas que habitan en los sectores afectados lo que se corroboró a travez (sic) de fotografías adjuntadas por los declarantes, desprendiéndose que las personas afectadas son jefes de familias, con viviendas averiadas por el fenómeno invernal y que muy a pesar de haber transcurrido un tiempo prudente, sobre sale (sic) en las paredes y árboles los destrozos resultados de las inundaciones; lo que nos lleva a indicar que son merecedores de las ayudas que el Estado ha señalado para tal fin”.[8]

El juez de tutela señaló también que a los peticionarios se les había vulnerado el derecho al debido proceso porque “los afectados a pesar de haberse inscritos en el censo realizado, no fueron sus nombres allegados a la lista, la cual no fue remitida a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, entidad encargada de hacer efectivo el beneficio o

ayuda humanitaria en la cuantía antes señalada, lo que indica que se les negaron las garantías consagradas en el art. 29 superior, pues no tuvieron la oportunidad de defenderse de controvertir, de solicitar pruebas, pues si bien creyeron en la buena fe de los censadores, esta anomalía de dejarlos por fuera, los obligaron a presentar la acción de tutela”.[9]

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para revisar el fallo de tutela de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Planteamiento del caso y problema jurídico

En el presente caso la Sala de Revisión debe entrar a resolver el siguiente problema jurídico:

– ¿Vulneran las entidades accionadas (el Municipio de Córdoba y la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres) el derecho al mínimo vital de los accionantes al no otorgar el apoyo económico previsto en la Resolución No. 074 de 2011, a pesar de que afirman ser damnificados directos de la temporada de lluvias durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011?

Para resolver el problema planteado en este trámite, la Sala se pronunciará sobre: (i) la procedencia de la presente acción de tutela; (ii) el marco normativo internacional y nacional sobre la prevención y atención de desastres; (iii) el principio de solidaridad frente a las víctimas de desastres naturales; (iv) la jurisprudencia constitucional sobre la afectación de los derechos fundamentales de los particulares producto de la negligencia de la administración, y (v) el análisis del caso concreto.

### 3. Procedencia de la presente acción de tutela

De acuerdo al artículo 86 constitucional, la acción de tutela es un medio de protección subsidiario de derechos fundamentales.[10] Eso significa, en nuestro ordenamiento, que la tutela procede cuando no haya otros medios de defensa judicial –eficaces- para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales, o cuando los haya pero con ella

busque evitarse un perjuicio irremediable. En este caso, las entidades demandadas sostienen que hay otros medios de defensa judicial eficaces ante la jurisdicción contencioso administrativa. Sin embargo, la Corte Constitucional considera que en el presente caso la acción de tutela resulta procedente, tal como se explicará a continuación.

En efecto, tal como señalan los demandados, en el caso bajo examen los peticionarios tendrían otras acciones diferentes a la acción de tutela para reclamar el reconocimiento del apoyo económico previsto en la Resolución No. 074 de 2011, pues, en principio, podrían hacer uso de la acción de grupo, consagrada en el capítulo I del título III de la Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. Esta acción se caracteriza porque se ejerce por un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales a cada uno de ellos, y tiene como fin obtener el reconocimiento y pago de una indemnización por los perjuicios causados.[11]

No obstante, esta Corporación ha sostenido que es posible examinar el fondo de una acción de tutela, incluso en casos en los cuales también quepa instaurar otras acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así, en sentencia SU-913 de 2009,[12] la Corte decidió estudiar un caso que bien habría podido resolverse mediante acción popular, y señaló que en ese evento en específico procedía el examen de fondo del asunto, por las siguientes razones:

“la jurisprudencia de esta Corte ha sido reiterativa en el sentido de afirmar que cuando unos determinados hechos puedan dar lugar a una acción de tutela o a una acción popular, la tutela será de todas formas procedente. Así, por ejemplo, en el campo de los servicios públicos domiciliarios se ha afirmado que “la acción de tutela dirigida a obtener obras de alcantarillado no es improcedente por la existencia de otros medios de defensa judicial como las acciones populares, cuando se demuestra que existe una violación o amenaza directa al derecho fundamental de la persona que interpone la tutela y que esta situación tenga una relación de causalidad directa con la omisión de la administración que afecte el interés de la comunidad, dado que en estos casos se genera una unidad de defensa, que obedece al principio de economía procesal y al de prevalencia de la acción de tutela sobre las acciones populares”. [13]

Como se observa, esta posición jurisprudencial resulta acertada en la medida en que resuelve un problema sistémico del contencioso constitucional, esto es, aquel que se presenta cuando teóricamente caben acciones diversas para la protección de una misma situación jurídica. Sin querer llegar al extremo de afirmar que la acción de tutela excluye en estas hipótesis la acción popular, lo claro es que la jurisprudencia ha establecido que por unidad de defensa, por economía procesal y por prevalencia de la acción de tutela, ésta prima sobre aquella”.

Ahora bien, en los casos específicos en donde se presenta una acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de personas que se ven afectadas por desastres naturales, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “en ese contexto de atención y ayudas de emergencia por desastres naturales, el medio idóneo de defensa judicial es la acción de tutela, pues agotadas las instancias gubernativas sin una efectiva solución, las circunstancias se tornan apremiantes y la respuesta debe ser oportuna, so pena de resultar tardía”. [14]

En el presente caso esta Sala observa que la acción de tutela presentada por los accionantes está dirigida a proteger su derecho al mínimo vital, que se encuentra afectado por el no pago del subsidio que ofreció el Gobierno Nacional, a través de la Resolución No. 074 de 2011, a las personas que resultaron afectadas por la temporada de lluvias que se presentó entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. En efecto, los accionantes señalan en la tutela y en diferentes declaraciones juramentadas ante el Juez de tutela de primera instancia [15] que, además de que sus viviendas resultaron afectadas con la ola invernal, perdieron animales y cultivos de los que depende su subsistencia, por lo que su situación actual es precaria.

Por ende, a través de la presente acción se busca, además, evitar un perjuicio irremediable [16] que demanda acciones urgentes, [17] pues tal como se evidencia de los hechos, el perjuicio que pretenden impedir es más que inminente: es actual. Al día de hoy, y desde hace aproximadamente un año y medio, los peticionarios experimentan la falta de un apoyo económico que les permita superar la situación calamitosa en que quedaron después de sufrir las consecuencias de la temporada de lluvias, lo que pone en riesgo su derecho al mínimo vital, pues fueron los recursos de los que obtienen su subsistencia digna los que se vieron afectados con el desastre natural. La intervención de los jueces de tutela se requiere,

por lo tanto, con urgencia, pues de lo que se trata es de perseguir que las instituciones estatales adelanten todas las actuaciones necesarias, en orden a evitar que se prolongue innecesariamente la crítica situación en la cual se encuentran las personas damnificadas por la temporada de lluvias presentada en el segundo semestre del año 2011.

#### 4. Marco normativo internacional y nacional sobre la prevención y atención de desastres

##### 4.1 Marco normativo internacional

A nivel internacional existen documentos que fijan estándares para la prevención y atención de desastres que han sido emanados del seno de la ONU, estos son, la “Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro y su Plan de Acción”[18] y la “Declaración de Hyogo”,[19] que si bien hacen parte del denominado soft law o derecho blando, constituyen parámetros que permiten comprender de manera integral y armónica el alcance de las obligaciones de los Estados en torno a la prevención y atención de desastres. Estos pronunciamientos de la comunidad internacional se enmarcan en el contexto del desarrollo sostenible y propugnan por un enfoque preventivo, bajo el supuesto de que, independientemente del origen natural de los riesgos y amenazas susceptibles de convertirse en desastres, las pérdidas de vidas y los costos materiales derivados de éstos dependen en buena medida de la adecuación de los planes y programas de prevención del riesgo.[20]

La “Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro y su Plan de Acción” consta de diez principios que se enfocan en la prevención de desastres. Así, se indica que las medidas y acciones tendientes a la prevención y preparación para eventos de desastres deben ser elementos integrales de la política en los niveles nacional, regional e internacional, y reconoce que sobre cada Estado recae la responsabilidad de proteger a su población, infraestructura y bienes de los efectos de los desastres naturales. Igualmente, indica que la comunidad internacional debe tener particular atención sobre los países menos adelantados para movilizar recursos financieros, científicos y tecnológicos adecuados y necesarios para reducir los desastres naturales.

De igual forma, la “Declaración de Hyogo” reconoce la importancia de crear una cultura de prevención de los desastres en todos los niveles y expresa que existe una relación intrínseca entre la reducción de los desastres, el desarrollo sostenible y la erradicación de la

pobreza. En este documento se reitera también la responsabilidad que recae sobre los Estados para lograr reducir el riesgo de desastres naturales, por lo que resulta imperioso adoptar políticas nacionales que concedan prioridad a esta cuestión.

#### 4.2 Marco normativo nacional

A nivel nacional han sido diferentes normas las que se han ocupado del tema de la prevención y atención de desastres. Así, el Decreto 93 de 1998, “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”, establece en su artículo 3º[21] los objetivos del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a saber: (i) la reducción de riesgos y prevención de desastres, (ii) la respuesta efectiva en caso de desastre, y (iii) la recuperación rápida de zonas afectadas. Por su parte, el artículo 6º[22] prescribe las estrategias generales del citado Plan a las que corresponde cada uno de los programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe ejecutar, consagrados en el artículo 7º,[23] esto es: (i) el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico, (ii) la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación, (iii) el fortalecimiento del desarrollo institucional, y (iv) la socialización de la prevención y la mitigación de desastres.

Por su parte, la Ley 1523 de 2012, “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” 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” y precisó que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y los habitantes del territorio colombiano.[24] Así mismo, en el artículo 6º[25] de la citada norma se indican los objetivos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los cuales son: (i) desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo, (ii) desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo, (iii) desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres.

#### 4.3 Procedimiento establecido por la Resolución 074 del 15 de diciembre de 2011 para

otorgar el apoyo económico a los damnificados directos de la segunda temporada de lluvias presentada entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011

La Resolución No. 074 del 15 de diciembre de 2011 proferida por el Director General de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres, “Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011”, establece el pago de hasta un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) como apoyo económico para cada damnificado directo por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias comprendida en el referido periodo. Así mismo, para el pago de dicho auxilio económico se establece un procedimiento que puede sintetizarse así:

(i) La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD- fija los criterios que deben tener en cuenta los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres -CLOPAD's - para la elaboración del censo de las personas damnificadas por la segunda temporada de lluvias que tuvo lugar entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

(ii) El CLOPAD, en cabeza del respectivo Alcalde Municipal, diligencia las Planillas de Entrega del Apoyo Económico de acuerdo a los criterios fijados por la UNGRD, por lo que es su deber verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la mencionada Resolución para ser beneficiario del apoyo económico, así como incluir a todos los beneficiarios del mismo en la mencionada Planilla y realizar un acompañamiento en la entrega del apoyo económico al correspondiente beneficiario.

(iii) Las Planillas de Apoyo Económico se firman y refrendan por acta del respectivo CLOPAD y se procede a su remisión a la UNGRD a más tardar hasta el 30 de enero de 2012.[26]

(iv) Finalmente, los recursos aprobados deben ser entregados por el Fondo Nacional de Calamidades mediante el Banco Agrario de Colombia a las personas damnificadas que hayan sido reportadas por el CLOPAD.

De lo anterior es claro entonces que quien tiene la facultad de incluir o excluir a una persona como damnificado directo de la segunda ola invernal es el respectivo CLOPAD en cabeza del Alcalde Municipal, por lo que la UNGRD no puede determinar qué persona

cumple con los requisitos establecidos en la Resolución 074 de 2011 para ser beneficiario del apoyo económico previsto en tal norma, pues su función se limita a ordenar el pago de dicho apoyo basándose únicamente en los registros enviados por los CLOPAD's.

## 5. Principio de solidaridad frente a víctimas de desastres naturales. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 1º de la Constitución Política[27] establece que Colombia es un Estado social de derecho fundado en la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Así mismo, el artículo 95 constitucional[28] señala que es deber de todos los ciudadanos obrar conforme al principio de solidaridad social. Resulta clara entonces la importancia que tiene en nuestro ordenamiento jurídico la solidaridad, consagrada como principio fundante del Estado social de derecho. Sobre el contenido de dicho principio ha señalado esta Corporación:

“la consagración del citado principio constituye una forma de cumplir con los fines estatales y asegurar el reconocimiento de los derechos de todos los miembros del conglomerado social.

En cuanto a su contenido, esta Corporación lo define como: ‘un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo’.

De esta manera, cada miembro de la comunidad, tiene el deber de cooperar con sus congéneres ya sea para facilitar el ejercicio de los derechos de éstos, o para favorecer el interés colectivo.

Este postulado se halla en perfecta concordancia con el deber consagrado en el artículo 95.2 de la Carta Política, el cual establece como deber de la persona y el ciudadano ‘obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas’.

Este deber, que vincula y condiciona el actuar tanto del Estado, como de la sociedad y la familia, no es ilimitado, y por esta razón el intérprete en cada caso particular debe

establecer los límites precisos de su exigibilidad.”[29]

Ahora bien, el principio de solidaridad adquiere una singular importancia cuando se trata de personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta, como ocurre con aquellas que sufren las consecuencias de un desastre natural, pues en estas circunstancias “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”.[30]

Así pues, ante la ocurrencia de un desastre natural, es claro que las personas que se ven afectadas suelen quedar en condiciones de extrema dificultad ante la pérdida o destrucción de sus medios de subsistencia, sus enseres y la propia vivienda, por lo que, en virtud del principio de solidaridad, resulta imperiosa una respuesta adecuada y oportuna por parte de las autoridades públicas tendiente a remediar esta situación calamitosa y evitar que se pongan en peligro o se vulneren los derechos fundamentales de las personas afectadas, tales como la vida, la vivienda digna o el mínimo vital. En consecuencia, en situaciones de desastre la solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad.[31]

6. Los derechos de los particulares no pueden verse afectados por la negligencia de la administración pública. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido de manera general que las consecuencias de la desorganización administrativa no se pueden trasladar a los particulares, ya que si la Administración está obligada a desarrollar determinada actividad y por falta de planificación o negligencia termina vulnerando los derechos fundamentales de los administrados, en ella, y no en éstos, recaen las consecuencias negativas de tal actuación. En efecto, el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, por lo que la administración pública debe desplegar las actuaciones necesarias y eficaces orientadas a cumplir tal fin, surgiendo de igual manera el derecho de los administrados a reclamar de ésta resultados

coherentes con ese compromiso.[32]

Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional, en casos similares al analizado en esta sentencia, ha protegido los derechos fundamentales de personas que se han visto afectadas por un desastre natural. Así por ejemplo, en la sentencia T-1075 de 2007,[33] la Sala Sexta de Revisión estudió la situación de una persona que a pesar de haber sido afectada por una ola invernal no había sido incluida en el censo del subsidio nacional de vivienda debido a problemas administrativos al interior de las entidades encargadas de tramitar dicho subsidio. En esta oportunidad señaló la Corte:

“Las divergencias internas que se puedan presentar, no pueden afectar de manera alguna derechos de terceras personas, sobre todo si se hallan en circunstancias de debilidad manifiesta al ser damnificados ante la ocurrencia de un desastre natural, que lo menos que pueden esperar de la administración pública es orden, eficiencia y claridad en sus actuaciones.

(...)

La administración debe cumplir las funciones a ella encomendadas, dentro de un marco de facultades establecidas en la ley, tomando en cuenta que el impacto o daño que los fenómenos naturales causan a las personas, justifica replantear el tratamiento de las medidas a adoptar en estos casos”.

“No basta, entonces, a la autoridad pública afirmar que el ejercicio de las facultades legales cae dentro del ámbito de libre valoración de la administración. Las facultades legales de la administración pública establecidas para el cumplimiento de sus funciones no son optativas; ellas deben ejercerse oportunamente, en especial cuando de su ejercicio depende la protección oportuna y el goce efectivo de los derechos de la persona. Prueba de ello es que las consecuencias dañinas de un derrumbe o deslizamiento de tierra posterior a la advertencia del inminente riesgo sobre las vidas y los bienes de las personas que habitan un determinado territorio, sin que se hubieran tomado las medidas preventivas por la autoridad en forma oportuna, pueden llevar al enjuiciamiento del Estado por omisión de sus funciones y a su responsabilidad patrimonial”.

Conforme a los precedentes citados y los antecedentes fácticos del caso en estudio, es

factible concluir que no resulta acorde con el ordenamiento constitucional que los particulares, además de sufrir las trágicas consecuencias de un desastre natural, tengan que soportar la actuación desordenada, ineficaz o negligente de la administración pública, que trae como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales como el mínimo vital o la vivienda digna, ya que las causas que originaron el problema administrativo no les son imputables a aquellos, pues recaen precisamente en omisiones de las autoridades administrativas.

7. La Alcaldía Municipal de Córdoba vulneró el derecho fundamental al mínimo vital de las personas damnificadas con la ola invernal que habitan en dicho Municipio al haber omitido el envío de la información necesaria para que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres procediera a otorgar el respectivo apoyo económico

Tal como se señaló en el acápite tercero de esta sentencia, la acción de tutela que se estudia en esta oportunidad resulta procedente a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial, toda vez que se busca evitar la configuración de un perjuicio irremediable, pues los accionantes están viendo amenazado su derecho a una vivienda digna y al mínimo vital al no obtener una ayuda por parte del Estado que les permita superar la situación calamitosa en la que quedaron después de ser afectados por la ola invernal que destruyó no sólo sus inmuebles, sino los cultivos y animales de los que dependía su subsistencia. Así entonces, a continuación se pasará a analizar el caso concreto.

Los accionantes de la tutela que se estudia en esta oportunidad viven en el municipio de Córdoba, Bolívar, y afirman ser víctimas de la ola invernal que azotó a este municipio en la segunda mitad del año 2011, por lo que además de la afectación a sus viviendas, sufrieron la pérdida de cultivos y animales de los cuales depende su subsistencia. Manifiestan que a pesar de tal situación, no se les ha otorgado el apoyo económico previsto en la Resolución No. 074 de 2011, “Por la cual se destinan recursos para atender a las familias damnificadas directas por la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011”, no obstante que a habitantes de los municipios vecinos que también sufrieron las consecuencias del citado desastre natural sí se les pagó tal subsidio. Por su parte, la Alcaldía Municipal de Córdoba, Bolívar, solicitó que se declara la improcedencia de la acción de tutela debido a que existen otros medios judiciales de defensa para que los actores soliciten el pago de los dineros reclamados. Además, señaló

que si bien se había realizado un censo para determinar a los afectados con la ola invernal, no se diligenciaron las planillas de entrega de apoyo económico necesarias para que la UNGRD entregara el respectivo subsidio.

El juez de tutela concedió el amparo a los derechos fundamentales de los actores a la igualdad y al debido proceso, vulnerados por la Alcaldía Municipal de Córdoba, pues a pesar de que se había censado a las personas afectadas con el desastre natural, no se había remitido a la UNGRD un listado con sus nombres, por una omisión de la propia Alcaldía que incluso reconoció en un escrito de respuesta, razón por lo que no fue posible que se les cancelara el apoyo económico

Dado que es evidente que de la Alcaldía Municipal de Córdoba no remitió los registros necesarios para que la UNGRD adelantara el proceso de entrega del mencionado subsidio a los habitantes de dicho municipio que fueron víctimas de la ola invernal, es necesario recordar que a los alcaldes en materia de prevención y atención de desastres se les han asignado obligaciones de las que no pueden sustraerse. En este caso, debían específicamente atender las obligaciones estipuladas en la Resolución No. 074 de 2011 para gestionar el apoyo económico destinado a los damnificados de la segunda temporada de lluvias que afectó a gran parte del país entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011.

La Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros” prescribió en su artículo 76[35] que las administraciones municipales deben prevenir y atender los desastres que ocurran en su jurisdicción.

Por su parte, la Ley 1523 de 2012, “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”, estableció que los alcaldes municipales son conductores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el nivel territorial[36] y en el artículo 14[37] precisó que son los responsables directos de la gestión del riesgo y del manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

De las normas citadas se coligen las competencias que específicamente se les ha asignado a los alcaldes en lo relacionado con la prevención y atención de desastres que ocurran en su jurisdicción, toda vez que les corresponde actuar como una de las instancias de dirección del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres,[38] por lo que resulta comprensible el alto grado de responsabilidad que les confirió la Ley 1523 de 2012, “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”, y en particular la Resolución No. 074 de 2011, a estas autoridades en todo lo relacionado con el proceso de entrega del apoyo económico a los afectados con la ola invernal presentada en el segundo semestre del año 2011.

En efecto, dicha Resolución señala en su artículo 5º que los alcaldes son la cabeza de los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres – CLOPAD’S -, y actúan como la única instancia responsable para el diligenciamiento veraz de las planillas de apoyo económico, la inclusión de los damnificados y la entrega de estas planillas a la UNGRD, además del acompañamiento a los beneficiarios en el proceso, así como de la veracidad y cumplimiento del suministro de la información en el término establecido, esto es, hasta el 30 de enero de 2012.[39]

Al estudiar el caso concreto y los elementos probatorios obrantes en el expediente, esta Sala encuentra que (i) el Municipio de Córdoba se vio afectado por la temporada de lluvias que se presentó en el segundo semestre del año 2011, (ii) dicho Municipio, a pesar de haber realizado un censo para determinar a los damnificados del desastre natural, no envió a la UNGRD las planillas de apoyo económico donde debería constar el listado de las personas afectadas, y (iii) no existe ninguna circunstancia de fuerza mayor que hubiera impedido al Municipio de Córdoba enviar la mencionada información a la UNGRD para que se hiciera efectivo el pago del apoyo económico previsto en la Resolución No. 074 de 2011.

Lo anterior se corrobora de lo señalado por los peticionarios en la acción de tutela y en diferentes declaraciones juradas rendidas ante el juez de primera instancia,[40] y de lo dicho por el propio Municipio en el oficio remitido al Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba, en donde indica: “no se evidencian en los archivos de esta entidad territorial documentos que demuestren el diligenciamiento de listados o planillas de entrega económica refrendadas por acta del CLOPAD, con constancia de que hayan sido remitidas a la UNIDAD NACIONAL

PARA LA GESTIÓN DEL RIESGOS DE DESASTRES. No obstante, reposan en los archivos copias del censo que contiene el listado de damnificados que aparecen en el registro emitido o avalado por el Comité Local de Atención y Prevención de desastres del municipio de Córdoba Bolívar, el cual adjunto en medio magnético”,[41] sin que exponga razón alguna que justifique la omisión de enviar las referidas planillas de apoyo económico a la UNGRD, ni en la contestación de la acción de tutela, ni en el proceso de revisión surtido en esta Corporación, en el que se le solicitó al Alcalde Municipal de Córdoba, mediante auto del 20 de marzo de 2013, informar las razones por las cuales no había enviado dicha documentación, sin que se obtuviera respuesta alguna.[42]

De otra parte, esta Sala advierte que, de conformidad con el ya citado artículo 5º de la Resolución No. 074 de 2011, es responsabilidad exclusiva del CLOPAD, que está en cabeza del Alcalde Municipal, diligenciar y enviar las planillas de apoyo económico a la UNGRD en un término que vencía el 30 de enero de 2012, siendo estas planillas indispensables para otorgar tal apoyo a los damnificados del desastre natural que se pretende atender a través del citado Decreto, ya que la UNGRD ordena el pago de tal subsidio con base exclusiva en dichas planillas, pues no tiene la potestad de incluir o excluir ningún tipo de registro.[43]

En el presente caso las personas damnificadas del Municipio de Córdoba por la temporada de lluvias ocurrida entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, no recibieron el apoyo previsto en la Resolución No. 074 de 2011 porque el Alcalde de dicho Municipio, quien encabezaba el respectivo CLOPAD, no envió a la UNGRD las planillas que debían registrar a los damnificados con el desastre natural de acuerdo al censo realizado.

Para esta Sala no resulta admisible que las personas damnificadas por la ola invernal del Municipio de Córdoba tengan que soportar las consecuencias de la actitud negligente del Municipio, mucho menos cuando esto implica la vulneración de su derecho fundamental al mínimo vital, ya que no han recibido ningún tipo de ayuda que alivie la difícil situación económica en que quedaron después de verse afectados por el desastre natural, pues además de las afectaciones a sus viviendas, sufrieron la pérdida de cultivos y animales de los que depende su subsistencia, por lo que resulta necesario conceder el amparo y proteger sus derechos fundamentales.

Ahora bien, a pesar de que el Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba concedió el amparo a los derechos fundamentales de los actores, es necesario precisar la orden emitida en la sentencia de primera instancia, pues en ésta se ordenó al Municipio de Córdoba incluir a los accionantes en el listado que se enviaría a la UNGRD para que fueran beneficiarios de la ayuda económica como damnificados directos de la segunda ola invernal del año 2011.

Esta Sala considera que, si bien es cierto se debe proteger el derecho fundamental al mínimo vital de las personas que resultaron afectadas con el mencionado desastre natural en el Municipio de Córdoba, no es posible ordenar la inclusión de todos los accionantes en las planillas que debe remitir dicho Municipio a la UNGRD, pues el juez constitucional carece de las herramientas técnicas necesarias para evaluar si en efecto los peticionarios fueron damnificados directos por los eventos hidrometeorológicos de la segunda temporada de lluvias en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, tal como lo establece la Resolución No. 074 de 2011.

Teniendo en cuenta que de acuerdo a la mencionada Resolución, es deber del CLOPAD, en cabeza del alcalde municipal, elaborar el registro de los damnificados de su municipio por la ola invernal, y que dicho registro ya fue realizado por el Municipio de Córdoba a través de un censo que determinó quienes fueron las personas afectadas, se ordenará al mencionado municipio que, con base en dicho censo, en el término de tres (3) días, contado a partir de la notificación de esta sentencia, envíe a la UNGRD las planillas de apoyo económico de los damnificados directos de la temporada de lluvias presentada entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011. Igualmente, se ordenará a la UNGRD que, una vez recibidas las planillas de apoyo económico que debe remitir el Municipio de Córdoba, Bolívar, en el término de veinte (20) días, contado a partir de la notificación de esta sentencia, realice los trámites necesarios para otorgar el apoyo económico previsto en la Resolución No. 074 de 2011 de acuerdo a los registros enviados por la Alcaldía Municipal de Córdoba.

### III. DECISIÓN

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

**RESUELVE**

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo del veintiséis (26) de noviembre de dos mil doce (2012) proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba, Bolívar, mediante el cual se concedió el amparo a los derechos fundamentales de los accionantes.

Segundo.- ORDENAR al Municipio de Córdoba, Bolívar, que, con base en el censo realizado para determinar a los afectados con la temporada de lluvias presentada entre el 1 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, envíe a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las planillas de apoyo económico de los damnificados directos con tal desastre natural, de conformidad con la Resolución No. 074 de 2011.

Tercero.- ORDENAR a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que, una vez recibidas las planillas de apoyo económico que debe remitir el Municipio de Córdoba, Bolívar, en el término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, realice los trámites necesarios para otorgar el apoyo económico previsto en la Resolución No. 074 de 2011 de acuerdo a los registros enviados por la Alcaldía Municipal de Córdoba.

Cuarto.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto de enero treinta (30) de dos mil trece (2013) proferido por la Sala de Selección Número Uno.

[2] Artículo 1º de la Resolución No. 074 de 2011.

[3] Folio 68 del cuaderno principal. En adelante, siempre que se mencione un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal del respectivo expediente, a menos que se diga expresamente que hace referencia a otro cuaderno.

[4] Folio 200.

[5] Folio 114.

[6] Folio 110.

[7] IDEM.

[8] Folio 92.

[9] Folio 94.

[10] En desarrollo de este precepto, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 -'Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política'- establece: "Artículo 6º. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante".

[11] El artículo 46 de la Ley 472 de 1998 señala: "Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los

elementos que configuran la responsabilidad.

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios.

El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas”.

[12] MP. Juan Carlos Henao Pérez. AV Jorge Iván Palacio Palacio.

[13] Sentencia T-022 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

[14] Sentencia T-683 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). En esta oportunidad la Corte estudió el caso de una familia residente en el Municipio de Silvania, Cundinamarca, que resultó afectada por la “ola invernal 2010-2011”, lo que ocasionó que perdiera los cultivos de los cuales subsistían y su vivienda quedara inhabitable, pese a lo cual no había recibido ninguna ayuda por parte de las autoridades locales y nacionales. La Corte protegió los derechos fundamentales a la vida, mínimo vital y vivienda digna de la accionante y su familia, por lo que ordenó a las respectivas autoridades efectuar todas las acciones necesarias para: “i) pagar los auxilios de arrendamiento correspondientes y dejados de percibir por la accionante, y ii) entregar los respectivos kits de ayuda humanitaria, en ambos casos hasta tanto la actora haya recuperado su capacidad productiva, lo cual será verificado por la autoridad municipal”, así como iniciar el proceso de reubicación de la peticionaria.

[15] Folios 51 a 59.

[16] De acuerdo con el propio artículo 6, numeral 3, del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es procedente para proteger derechos fundamentales, derivados de la conculcación de un derecho colectivo, si con ella se persigue evitar un perjuicio irremediable. Dice, por eso, que el amparo no procederá “[c]uando se pretenda proteger derechos colectivos [a menos] 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”

[17] Las características del perjuicio irremediable fueron delimitadas por la Corte desde la Sentencia T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) y luego reiteradas en la Sentencia

C-531 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara). En aquella se dijo: “[a]l examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente: || A). El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia. || B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señales la oportunidad de la urgencia. || C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconvenientes. ||

D).La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.”

[18] La Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro y su Plan de Acción fue aprobada en la primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres desarrollada en Yokohama, Japón, en mayo de 1994, como el principal resultado del examen de mitad de período del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

[19] La Declaración de Hyogo fue adoptada por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres en su novena sesión plenaria del 22 de enero de 2005 que se celebró en la ciudad de Kobe de la Prefectura de Hyogo del Japón. Mediante este instrumento se aprobó el “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres” que establece los objetivos y acciones a desarrollar en el tema de prevención de desastres naturales.

[20] Sentencia T-235 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[21] Decreto 93 de 1998. Artículo 3º.- Son objetivos del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres:

“1. La reducción de riesgos y prevención de desastres. Para mejorar la acción del Estado y la sociedad con fines de reducción de riesgos y prevención de desastres, se debe profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y causadas por el hombre accidentalmente, analizar el grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos y determinar las zonas de riesgo, con el fin de identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenir o mitigar sus efectos mediante el fortalecimiento institucional y a través de las acciones de mediano y corto plazo que se deben establecer en los procesos de planificación del desarrollo a nivel sectorial, territorial y de ordenamiento a nivel municipal.

2. La respuesta efectiva en caso de desastre. El fortalecimiento de la capacidad de acción y la organización institucional es el eje para la respuesta efectiva en caso de desastre. Este paso se debe dar en dos niveles, a nivel nacional mediante el trabajo concertado de las entidades técnicas y operativas del sistema y a nivel local con el apoyo a la gestión a través de programas de capacitación técnica y articulación de acciones con la debida orientación de las entidades nacionales responsables. Se debe trabajar en la elaboración de metodologías e instructivos para el desarrollo de planes de emergencia y contingencia para escenarios potenciales de desastre que tengan en cuenta las características físicas, económicas y sociales de cada región y se deben fortalecer los organismos operativos locales, en particular los cuerpos de bomberos, la Defensa Civil y la Cruz Roja.

Así mismo, se busca apoyar técnica y financieramente la atención en situaciones de desastre, manteniendo una reserva permanente de recursos financieros del Fondo Nacional de Calamidades y de otras entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNPAD, a fin de atender a la comunidad afectada por los impactos de los eventos catastróficos que ocurran y apoyar el retorno a la normatividad, mediante obras de emergencia, operativos de emergencia para la respuesta inmediata, apoyo alimentario, menaje básico, vivienda temporal, combustibles y transporte, entre otras.

3. La recuperación rápida de zonas afectadas. Con el fin de superar las situaciones de desastres, se debe fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria para agilizar los procesos de recuperación rápida de las zonas afectadas. Esto demanda de una gran coordinación interinstitucional que evite la duplicidad de funciones y disminuya los tiempos transcurridos entre la formulación de proyectos, su estudio y aprobación y finalmente su ejecución para la rehabilitación y reconstrucción. Se debe fortalecer la capacidad técnica a nivel local en la identificación y formulación de proyectos que tengan en cuenta las características sociales y culturales de la población afectada y mediante la capacitación de funcionarios locales en la formulación y preparación de proyectos con el apoyo de entidades del orden nacional encargadas de prestar asistencia técnica en los diferentes aspectos que involucra la reconstrucción de asentamientos humanos afectados”.

[22] Decreto 93 de 1998. Artículo 6º.- Las estrategias generales del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres son:

“El conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico. La investigación y el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico constituyen la base tanto para la toma de decisiones como para la incorporación del criterio de prevención y mitigación en los procesos de planificación. Su desarrollo debe ser una de las prioridades del Sistema Nacional para la Prevención de Desastres en todos sus niveles.

La incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación. La prevención y mitigación de riesgos como criterio de planificación debe estar presente en los procesos de toma de decisiones sobre el futuro económico y social de los municipios, los departamentos y la Nación. Los instrumentos de planificación existentes, sean regionales, urbanos o sectoriales, son fundamentales para garantizar inversiones más seguras y más benéficas desde el punto de vista social y económico.

El fortalecimiento del desarrollo institucional. Se deben promover acciones de fortalecimiento del desarrollo institucional a nivel de las entidades nacionales y de las entidades que conforma los comités regionales y locales a través de procesos descentralizados y participativos con las entidades territoriales. Estas acciones deben estar dirigidas a impulsar y coordinar la elaboración y aplicación de instrumentos organizativos, de gestión institucional y de trabajo que garanticen el funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

La socialización de la prevención y la mitigación de desastres. Para efectos de incorporar una actitud preventiva en la cultura y una aceptación de las acciones de prevención del Estado por parte de la comunidad, se debe desarrollar un proceso de socialización de la prevención y la mitigación de desastres por parte de las entidades competentes del orden nacional, en coordinación con las entidades territoriales”.

[23] Decreto 93 de 1998. Artículo 7º.- La descripción de los principales programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe ejecutar es la siguiente:

1. Programas para el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico (...)
2. Programas para la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación (...)

#### 4. Programas para la socialización de la prevención y la mitigación de desastres (...)

[24] Ley 1523 de 2012. Artículo 2°. De la responsabilidad. “La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

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”.

[25] Ley 1523 de 2012. Artículo 6°. Objetivos del Sistema Nacional. “Son objetivos del Sistema Nacional los siguientes:

1. Objetivo General. Llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible. 2. Objetivos específicos:

2.1. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo mediante acciones como:

a). Identificación de escenarios de riesgo y su priorización para estudio con mayor detalle y generación de los recursos necesarios para su intervención.

b). Identificación de los factores del riesgo, entiéndase: amenaza, exposición y vulnerabilidad, así como los factores subyacentes, sus orígenes, causas y transformación en el tiempo.

c). Análisis y evaluación del riesgo incluyendo la estimación y dimensionamiento de sus posibles consecuencias.

d). Monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes.

e). Comunicación del riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública, percepción y toma de conciencia.

2.2. Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo mediante acciones como:

a). Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo.

b). Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente.

c). Protección financiera mediante instrumentos de retención y transferencia del riesgo.

2.3. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como:

a). Preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros.

b). Preparación para la recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción.

c). Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y restituir los servicios esenciales afectados.

d). Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida”.

[26] Mediante Resolución No. 002 del 2 de enero de 2012 se amplió el plazo de entrega de la información recolectada por los CLOPAD's a la UNGRD hasta el 30 de enero de 2012.

[27] Constitución Política. Artículo 1o. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

[28] Constitución Política. Artículo 95. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

[29] Sentencia T-434 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[30] Sentencia T-1125 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[31] Sentencia T-434 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[32] Ver, por ejemplo, sentencias T-431 de 1994, T-575 de 1994, T-115 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-308 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[33] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[34] MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[35] Ley 715 de 2001. Artículo 76. “COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”.

[36] Ley 1523 de 2012. Artículo 12. “Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.

[37] Ley 1523 de 2012. Artículo 14. “Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública”.

1. El Presidente de la República.
2. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre.
3. El Gobernador en su respectiva jurisdicción.
4. El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción”.

[39] Resolución 074 de 2011. Artículo 5º. “Los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres -CLOPAD’S-, en cabeza del respectivo alcalde, son la única instancia responsable para el diligenciamiento veraz de las planillas, inclusión total de damnificados y entrega de éstas en los términos señalados, como del acompañamiento en el proceso de pago a los beneficiarios.

PARAGRAFO: Los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres –CLOPAD’S-, en cabeza del respectivo alcalde, son responsables en todo orden de la veracidad, cumplimiento del suministro de la información en los términos señalados en la presente resolución, así mismo el seguimiento y acompañamiento de la entrega del apoyo económico al beneficiario”.

[40] En las cuatro declaraciones rendidas ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Córdoba, obrantes a folios 51 a 59 del expediente, los accionantes que declaran afirman que se vieron afectados por la ola invernal del segundo semestre del año 2011 al perder gran parte de sus cultivos, animales y enseres, además de los daños que sufrieron sus viviendas. Así mismo, señalan que fueron censados pero no han recibido ningún tipo de ayuda.

[41] Folio 200.

[42] A folio 15 del cuaderno principal del expediente obra el oficio suscrito por la Secretaría General de la Corte Constitucional en el que se informa que no se recibió respuesta alguna sobre lo solicitado en el auto del 20 de marzo de 2013.

[43] En el inciso 13 de la parte considerativa de la Resolución No. 074 de 2011 se indica: “Que la UNGRD ordenará el pago del apoyo económico basados únicamente en los registros enviados por los CLOPAD debidamente firmados y refrendados por acta del comité y a su vez, con aval del CREPAD, la UNGRD no tiene la potestad de incluir y/o excluir ningún tipo de registro”.