TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-559/23

DERECHOS A LA VIDA, LA INTEGRIDAD FÍSICA, LA SALUD Y LA LIBRE LOCOMOCIÓN-Obligación de las autoridades locales y nacionales de mitigar los riesgos y efectos de los desastres naturales

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta

(Las entidades accionadas) vulneraron el derecho de petición del actor, pues no respondieron oportunamente y en debida forma la petición que ese personero elevó.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Accionada dio respuesta de fondo al derecho de petición, antes de la expedición del fallo de instancia

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Entidades territoriales adoptaron medidas para atender y proteger la población damnificada por desastres naturales

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Presentación por Personero Municipal

ACCION DE TUTELA Y ACCION POPULAR-Procedencia cuando se afectan derechos fundamentales directamente relacionados con la vulneración de derechos colectivos

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO DE PETICION-Procedencia de manera directa por ser derecho fundamental de aplicación inmediata

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

JUEZ DE TUTELA-Facultad de fallar extra y ultra petita

EXHORTO-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Cuarta de Revisión

SENTENCIA T-559 DE 2023

Referencia: Expediente T-9.130.570

Acción de tutela instaurada por la Personería del Municipio de Puerto Escondido (Córdoba) en contra de la Alcaldía Municipal de esa población, la Gobernación de ese Departamento y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado (E) Miguel Efraín Polo Roseo y los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política; y, 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de instancia proferido el 11 de octubre de 2022 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería (Córdoba), el cual resolvió, por una parte, declarar improcedente el amparo solicitado y, por otra, tutelar el derecho fundamental de petición del accionante.

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. El 27 de septiembre de 2022, la Personería Municipal de Puerto Escondido (Córdoba) presentó acción de tutela contra la Alcaldía de ese Municipio, la Gobernación de ese Departamento y la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD, por la presunta amenaza a los derechos fundamentales a la vida, salud, integridad física y libre locomoción, los cuales denominó colectivos.

2. El actor señaló que las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales anotados, ante la falta de medidas de atención inmediatas destinadas a atender alrededor de 250 familias de Puerto Escondido, damnificadas por las fuertes lluvias que tuvieron lugar los días 16 y 18 de septiembre de 2022, las cuales ocasionaron la inundación de ciertos barrios de ese municipio. El actor también requirió que se ordenase adelantar las gestiones administrativas y financieras necesarias para construir una serie de taludes en una parte de esa población.

Hechos y pretensiones

3. En la noche del 16 de septiembre de 2022 tuvo lugar en Puerto Escondido, Córdoba, un episodio de fuertes lluvias que ocasionaron graves inundaciones que afectaron, de acuerdo con la demanda, aproximadamente a 250 familias que vivían en dicho municipio. Tales inundaciones causaron daños materiales (pérdida de enseres y afectación de viviendas) en los barrios Villa Juany, Las Marías y Ciudad Futuro, cuyos canales de desagüe fueron insuficientes para desviar el cauce de las lluvias.

4. De acuerdo con el escrito de tutela, ante la emergencia, la Alcaldía de Puerto Escondido trasladó a las familias damnificadas, incluyendo los niños, niñas y adolescentes, a la Casa de las Etnias y al Centro del Adulto Mayor. Un nuevo episodio de luvias tuvo lugar el 18 de septiembre de 2022, el cual empeoró la situación pues aumentó el número de familias damnificadas.

5. En otro lugar de la cabecera municipal de Puerto Escondido, la avalancha ocasionada por las fuertes lluvias agravó el estado de “la vía que conduce al sector ‘El Hoyito’, a la altura de la cabaña de la Virgen”, la cual ya se encontraba en malas condiciones, dada su cercanía al

mar y “la erosión marítima que cada día va en aumento”. Según explican en la acción de tutela, “la administración municipal y el departamento han hecho caso omiso” de esa problemática, que pone en riesgo la vida y la seguridad personal de los habitantes del sector, pues puede ocasionar que las viviendas expuestas a ese fenómeno sean, incluso, derrumbadas por el mar.

6. Así, las fuertes lluvias acaecidas los días 16 y 18 de septiembre de 2022, sumado a la erosión persistente en el municipio de Puerto Escondido suponen una amenaza para los derechos incoados en la acción de tutela. De acuerdo con el personero municipal accionante, los habitantes de esa población son sujetos o comunidades “de especial protección, teniendo en cuenta que el 80% de la población del Puerto es afro y el 20% restante indígena”.

7. En línea con el escrito de tutela, mediante comunicación del 21 de abril de 2022, el personero municipal de Puerto Escondido solicitó ante las autoridades accionadas, la destinación urgente de recursos para contrarrestar la erosión marítima que aqueja a esa población. Según el actor, para la fecha en que se presentó la tutela, tal solicitud no había sido respondida ni por la Alcaldía del municipio, ni por la Gobernación de Córdoba, ni por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

8. El 20 de septiembre de 2022, la Alcaldía Municipal de Puerto Escondido estimó que los damnificados ascendían a 350 familias, y que esta cifra iría en aumento, conforme se avanzaba en el censo de los afectados. Adujo que la emergencia había sido causada por el taponamiento de los desagües del municipio con basura y sedimento, especialmente en ciertos barrios en los cuales había construcciones de invasión ubicadas en zonas de alto riesgo.

Solicitud de tutela

9. Con base en lo anterior, la Personería Municipal de Puerto Escondido formuló las siguientes pretensiones en su tutela:

“PRIMERA: Que, dentro de las 48 horas a la admisión (sic) de la presente acción, ORDENE al municipio de Puerto Escondido, Gobernación de Córdoba y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres para que adopten las acciones y/o actos urgentes tendientes a proteger a los habitantes del Municipio de Puerto Escondido.

“SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a las accionadas para que realicen la gestiones administrativas y financieras necesarias e inicien la construcción de taludes en la orilla del mar desde El Bolivita hasta El Hoyito – zona urbana del municipio de Puerto Escondido y así controlar y evitar desastres de índole natural y pérdidas humanas, priorizando la zona conocida como la Virgen, donde se evidencia el mayor riesgo.

“TERCERO: Que se envíen las ayudas necesarias a los albergues temporales ubicados en la Casa de las Etnias y el Centro del Adulto Mayor (alimentos no perecederos, colchones, frazadas, etc.).”

10. En la demanda también incluyó una petición de medida provisional, conforme a lo establecido en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991. Solicitó la protección inmediata de los

derechos invocados, en consideración a las lluvias continuas, la amenaza de avalancha y el desbordamiento latente de los cauces del municipio. La fundamentó en una referencia al Auto 691 de 2022 (adoptado en el expediente T-8.298.253).

11. De acuerdo con lo manifestado por el Personero de Puerto Escondido, la presente acción de tutela es procedente, ya que su finalidad es proteger los derechos fundamentales a la vida, la salud, la integridad física y la libre locomoción de los habitantes del municipio, los cuales están en riesgo como consecuencia de los desastres naturales advertidos. Tal circunstancia hace necesaria la intervención urgente del juez constitucional mediante una orden a las autoridades accionadas que las lleve a actuar "de forma rápida en esta zona y eviten una tragedia de grandes magnitudes donde se pueden ver involucradas vidas humanas". Lo anterior, con fundamento en el inciso segundo del artículo 86 de la Constitución y los artículos 1º, 2º, 5º y 9º del Decreto 2591 de 1991.

Actuaciones de instancia en el proceso de tutela

12. Mediante Auto del 27 de septiembre de 2022, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería, Córdoba, dispuso: (i) admitir la presente acción de tutela presentada por el personero municipal de Puerto Escondido, en contra de la Alcaldía de ese municipio, la Gobernación de Córdoba y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; (ii) tener como pruebas los documentos aportados con el escrito de amparo; (iii) oficiar a las entidades accionadas para que en el término máximo de tres días rindieran su informe detallado y preciso sobre la situación fáctica planteada en la tutela, y (iv) abstenerse de decretar la medida provisional.

13. En relación con el último punto, el juez de tutela determinó que, como la medida provisional solicitada corresponde a las mismas pretensiones de la demanda debía abstenerse de proferirla. Esto, pues no contaba con los elementos probatorios que respaldaran con suficiencia la adopción de cualquier orden, así como ante la necesidad de garantizar el derecho al debido proceso y de contradicción de todas las partes involucradas en ese trámite.

Contestación de la Alcaldía Municipal de Puerto Escondido (Córdoba)

14. La Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido (Córdoba) respondió la acción de tutela mediante oficio allegado el 29 de septiembre de 2022. Indicó que, (i) si bien las imágenes incluidas en la demanda son reales, el estado de la vía evidenciado en ellas corresponde a una causa extraña y no a la omisión de la administración local. Para remediar esa problemática, la alcaldía municipal radicó ante la Gobernación de Córdoba el proyecto denominado "Estabilización de los Taludes en la orilla del Mar del Casco Urbano del Municipio de Puerto Escondido, Departamento de Córdoba", el cual también será presentado ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Según la alcaldesa, es necesario el apoyo de otras autoridades, toda vez que Puerto Escondido es un municipio de sexta categoría que no cuenta con los recursos suficientes para acometer esa obra. Igualmente, (ii) se opuso a cada una de las pretensiones pues, a su parecer, la administración local ha adelantado todas las gestiones administrativas y financieras adecuadas para remediar la situación descrita en la tutela, dentro de los límites de su capacidad financiera; por ende no se le puede endilgar una actuación omisiva, y (iii) explicó que no depende de la

administración del municipio de Puerto Escondido la construcción de los taludes necesarios para combatir la erosión marítima que pone en riesgo las zonas afectadas, pues tal obra de realizarse con recursos del Departamento de Córdoba o de la Nación.

Contestación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

15. La Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD respondió la presente solicitud de amparo en oficio de fecha 29 de septiembre de 2022. En su contestación, se opuso a las pretensiones de la acción de tutela y solicitó su desvinculación del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva.

16. En primer lugar, señaló que, de acuerdo con los artículos 4º del Decreto 4147 de 2011 y 14 de la Ley 1523 de 2012, es responsabilidad de la alcaldía municipal y no de la UNGRD, adoptar las acciones necesarias o urgentes tendientes a proteger a los habitantes de Puerto Escondido (Córdoba) ante el fenómeno de lluvias. En segundo lugar, y por disposición de las mismas normas (y de los artículos 11 y 13 de la Ley 1523 de 2012), no es responsabilidad de la UNGRD realizar las gestiones administrativas y financieras necesarias para iniciar la construcción de taludes en la orilla del mar de Puerto Escondido (desde el lugar conocido como 'El Bolivita' hasta 'El Hoyito'). Esto pues esa Unidad no actúa de manera directa en los entes territoriales, sino conforme a los principios de concurrencia y subsidiariedad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD.

"[N]o se ha allegado ninguna declaratoria de calamidad pública emitida por la Alcaldía Municipal de Puerto Escondido (Córdoba) con ocasión a las graves inundaciones causadas por las fuertes lluvias ocurridas el 16 de septiembre de 2022, ni tampoco se ha realizado ninguna activación y entrega de Asistencia Humanitaria de Emergencia – AHE (alimentaria y no alimentaria) de forma directa para el referido municipio desde el Grupo de Gestión de Servicios."

18. En cuarto lugar, precisó que debido a que el 93.33% del territorio del departamento de Córdoba es susceptible de sufrir inundaciones, "es pertinente que el Municipio de Puerto Escondido realice la solicitud de AHE (alimentaria y no alimentaria) directamente a la Gobernación de Córdoba y no [a] la UNGRD, esto en cumplimiento del principio de subsidiariedad positiva establecido en el numeral 11 del artículo 3º de la Ley 1523 de 2012".

19. En quinto lugar, precisó que la responsabilidad de reubicar población afectada por una emergencia o desastre natural está en cabeza de las autoridades locales y no de la UNGRD. Lo anterior, a partir de lo previsto en el artículo 6º de la Ley 1551 de 2012 y en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, entre otras. Por último, adujo que no existe un nexo de causalidad entre el daño reclamado y un hecho generador imputable a la Unidad, razón por la cual no hay legitimación en la causa por pasiva. Dicho de otra manera, no es posible predicar vulneración alguna para la UNGRD respecto de los hechos de la tutela, por lo que solicita su desvinculación del trámite.

Contestación de la Gobernación de Córdoba

20. De acuerdo con la Sentencia de tutela del 11 de octubre de 2022, "el DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, guardó silencio frente al requerimiento hecho por este censor judicial". No

obstante, en el expediente obra un memorial de fecha 4 de octubre de 2022 (enviado el día 7 del mismo mes) dirigido al "Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Escondido" mediante el cual la Gobernación de Córdoba dio respuesta a la acción de tutela. En su misiva indicó que no está llamado a responder por las pretensiones elevadas por el accionante. Esto pues, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, son los alcaldes, como jefes de la administración local, los directos responsables de la implementación de procesos de gestión del riesgo en sus distritos o municipios, lo cual incluye el conocimiento, reducción del riesgo y el manejo de desastres en su área de jurisdicción.

Decisión objeto de revisión

21. El 11 de octubre de 2022, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería, Córdoba, (i) declaró improcedente la tutela respecto de la solicitud de ayuda para conjurar los estragos causados por las lluvias del 16 y 18 de septiembre de 2022, así como en lo relacionado con la construcción de taludes en una parte del municipio de Puerto Escondido, y (ii) tuteló el derecho de petición del actor y le ordenó a la parte accionada responder a la petición realizada el 21 de abril de 2022 por el personero municipal, en un término de cinco (5) días contados a partir de la fecha de notificación de la sentencia.

22. El juez constitucional consideró lo siguiente en su decisión. En primer lugar, adujo que la acción de tutela no es el mecanismo constitucional encaminado a proteger o defender derechos colectivos o garantías fundamentales presuntamente vulneradas a la población de Puerto Escondido. Para ese propósito existen otros mecanismos de defensa judicial como las acciones populares o de grupo.

23. En segundo lugar, explicó que el caso no reúne los criterios materiales de procedencia de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-1116 de 2001. Específicamente, en lo que respecta al criterio de conexidad, debe haber una relación entre la vulneración del derecho colectivo y el desconocimiento o amenaza de un derecho fundamental, de suerte que lo segundo sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo. Frente a eso, el juez de tutela consideró que la Alcaldía de Puerto Escondido ha emprendido acciones para resolver la emergencia que motivó la tutela. Por ejemplo, "realizó la activación de usuarios para el registro en la plataforma del Registro Único de Damnificados – RUD". Asimismo, mediante oficio enviado a la Gobernación de Córdoba el 22 de agosto de 2022, solicitó apoyo complementario para el municipio ante la segunda temporada de lluvias de ese año. También "realizó la solicitud de AHE (alimentaria y no alimentaria)".

24. En relación con el criterio de legitimación, la sentencia de tutela indicó que el peticionario debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental, dada la naturaleza subjetiva de la tutela. Ahora bien, aunque el Personero de Puerto Escondido representa a la comunidad en nombre del Ministerio Público, no se demostró una afectación directa de los derechos fundamentales como "la salud y la vida, integridad física de ninguno de sus habitantes; siendo el resto de los solicitados derechos colectivos".

25. Sobre la prueba de amenaza o vulneración, el juez constitucional precisó que esta no debe ser hipotética, sino real, por lo que debe estar probada en el expediente. A su juicio, no obra en el trámite de tutela evidencia que demuestre lo afirmado en la demanda. Solamente

se encuentra acreditado, mediante material fotográfico, el estado de las vías del municipio, las cuales, según la Alcaldía de Puerto Escondido, se encuentran en gestiones de reparación.

26. Finalmente, en cuanto al objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial, indicó que debe orientarse al restablecimiento del derecho fundamental afectado y no al derecho colectivo en sí mismo, para que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de carácter colectivo. Sin embargo, para el juez de tutela emitir una orden sería garantizar derechos colectivos "lo cual en si (sic) no es un derecho fundamental aunque la situación de riesgo dada por la naturaleza (lluvias nacionales, vientos y huracanes a nivel mundial) afecte a esta población costanera". Aunado a lo anterior, la sentencia de instancia estableció que no existe prueba en el expediente que demuestre que la acción popular no es idónea para proteger específicamente los derechos fundamentales que guardan relación con derechos colectivos.

27. Sin embargo, en relación con la petición elevada el 21 de abril de 2022 por el personero municipal de Puerto Escondido, el juez de tutela constató que ninguna de las autoridades a quienes se le dirigió esa petición la respondió. Ocurre que esas autoridades fueron también accionadas en la solicitud de amparo. Solamente la Alcaldía de Puerto Escondido manifestó haber dado repuesta y de manera verbal. Se trata de una solicitud urgente de recursos dirigidos a mitigar los efectos de la erosión en esa población. Por ende, hay lugar a tutelar el derecho de petición del accionante.

28. El 19 de octubre de 2022, la Alcaldía del Municipio de Puerto Escondido presentó solicitud de aclaración de la sentencia de tutela. Adujo que la parte considerativa no es congruente con el acápite resolutivo de la sentencia. Esto pues, por una parte, se declara improcedente el amparo y, por otra, se tutela el derecho de petición. Frente a esa solicitud, mediante Auto del 2 de noviembre del mismo año, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería, Córdoba, estimó que la parte resolutiva de su fallo no dejaba espacio para dudas que requirieran de aclaraciones. Por ende, resolvió no aclarar la decisión del 11 de octubre de 2022 y remitir de forma inmediata el expediente a la Corte Constitucional para su revisión.

Actuaciones en sede de revisión

Auto de pruebas

29. El 22 de marzo de 2023, el Magistrado sustanciador profirió Auto de pruebas en el cual resolvió lo siguiente. En primer lugar, oficiar a la Alcaldía Municipal de Puerto Escondido (Córdoba) para que informara a la Corte Constitucional sobre los siguientes aspectos:

"1. ¿Cuál es el estado actual de habitabilidad de las viviendas ubicadas en los barrios Villa Juany, Las Marías y Ciudad Futuro? En este punto, deberá determinar si los residentes de las viviendas ubicadas en esas zonas retornaron a sus hogares y cómo se encuentran actualmente en sus condiciones de seguridad física y ejercicio del derecho a la vivienda. En caso negativo, indicar dónde están ubicados, en qué condición y qué entidades les suministran protección y apoyos de diferente índole.

"2. ¿Qué acciones ha adelantado la Alcaldía Municipal para atender a la población afectada por la ola invernal de septiembre de 2022? Para responder esta pregunta deberá explicar

detalladamente las acciones realizadas y acompañar copia de los contratos suscritos por la administración municipal para el efecto, así como los informes de ejecución de estos.

“3. ¿Ha realizado censos sobre la población afectada? En caso afirmativo ¿cuál es la caracterización etaria, por género, por origen étnico y por condición socioeconómica de los afectados? A fin de responder esta pregunta deberá presentar la información estadística y soportada con copia de los documentos relacionados con el censo efectuado. En caso de que no se haya realizado dicho censo, deberá explicar los avances que se hayan adelantado en ese sentido.

“4. ¿Qué acciones ha realizado el municipio respecto de la prevención y mitigación de daños derivados tanto de la ola invernal como de la erosión de playas por el aumento del nivel del mar? Para resolver este interrogante el municipio deberá indicar específicamente las acciones que haya adelantado, así como aportar copia de los documentos soporte, entre ellos, estudios realizados, inspecciones, contratos de obra, proyectos y cualquier otra información que se considere pertinente. Asimismo, deberá señalar en cuáles de esas acciones ha recibido apoyo financiero, logístico o de asistencia técnica por parte de los gobiernos departamental y nacional.

“5. Explique cuáles han sido las afectaciones concretas que ha tenido el municipio en cuanto a la ola invernal de 2022 y el fenómeno de erosión de playas por aumento del nivel del mar en la jurisdicción de la entidad territorial. Asimismo, deberá indicar cuál ha sido la población víctima de dichas afectaciones y su caracterización etaria, étnica, de género y socioeconómica.

“6. ¿Con qué información cuenta sobre desplazamiento de personas residentes en el municipio y que hayan tenido que abandonarlo por razones vinculadas a la ola invernal o a la erosión de playas?

“8. ¿Cuál es la asignación presupuestal del municipio para la prevención y mitigación de emergencias, en general, y aquellas vinculadas a ola invernal y erosión de playas, en particular?

“9. ¿Qué proyectos de infraestructura han sido completados y/o están en etapa de planeación o ejecución, dirigidos a atender la ola invernal y la erosión de playas en el municipio? ¿Cuáles son los requerimientos de nuevas obras civiles para esos mismos propósitos?

“10. ¿Cuáles son los principales retos, dificultades y barreras institucionales para la implementación de planes y acciones tendientes a atender los riesgos y emergencias derivadas de la ola invernal y de la erosión de playas en el municipio?

“11. La Alcaldía deberá aportar la demás información que estime pertinente para responder los interrogantes anteriores, así como toda aquella que ilustre la actuación de la administración municipal respecto de la atención de la ola invernal de 2022 y la erosión de playas en dicha jurisdicción.”

30. En segundo lugar, oficiar al Gobernador del Departamento de Córdoba para que

informara sobre los siguientes aspectos:

“1. ¿Qué acciones en específico ha llevado a cabo para atender a los damnificados por la ola invernal de 2022 y la erosión en las playas, ambos asuntos respecto del municipio de Puerto Escondido, Córdoba? Para responder esta pregunta la Gobernación deberá especificar las acciones adelantadas y acompañar su respuesta de copia de los contratos e informes de ejecución correspondientes, junto con la demás información que estime pertinente.

“2. ¿Existen planes o proyectos definidos por la Gobernación para atender los riesgos derivados por ola invernal y erosión de playas en el Departamento y, de manera particular, en el municipio de Puerto Escondido? ¿En qué consisten esos proyectos y planes? ¿Existen cronogramas de ejecución de esos proyectos y planes? Para responder esta pregunta, la Gobernación deberá anexar toda la documentación que estime pertinente, en particular aquella que dé cuenta de los planes adelantados y sus avances.

“3. ¿Cuáles son los planes existentes en el Departamento para la atención de emergencias, en general? ¿Qué normatividad (acuerdos departamentales, decretos de la Gobernación) regulan esos planes y cuáles son las autoridades encargadas de su ejecución? ¿qué actividades concretas se han desarrollado, al amparo de esos planes, para el caso particular de la población del municipio de Puerto Escondido?

“4. ¿Qué obras de infraestructura la Gobernación ha planeado y/o ejecutado en el departamento, en los últimos cinco años, con el fin de atender las crisis invernales y la erosión de playas? ¿Cuáles de estos proyectos han incidido en la protección de los habitantes de Puerto Escondido?

“5. ¿La Gobernación ha adelantado estudios técnicos o científicos sobre las causas y planes de mitigación de los efectos de crisis invernales, erosión de playas u otros eventos naturales similares? En caso afirmativo, deberá remitir copia de esos documentos y los demás que considere pertinentes.”

31. En tercer lugar, oficiar al director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres para que respondiera a lo siguiente:

“1. ¿Cuáles son sus competencias en materia de atención de emergencias en las entidades territoriales, referidas a olas invernales y erosión de playas? ¿qué apoyos específicos presta a los municipios con personas afectadas por esos fenómenos?

“3. ¿Con qué estudios cuenta la UNGRD acerca de los efectos de la erosión de playas y ola invernal en términos de atención y mitigación del riesgo de desastres? Para responder esta pregunta, la UNGRD deberá adjuntar copia de esos estudios.

“4. ¿Qué labores de coordinación con las entidades territoriales adelanta la UNGRD en relación con la atención de emergencias y mitigación de riesgo de desastres frente a ola invernal y erosión de playas?

“5. La UNGRD deberá adjuntar a su informe toda la documentación que considere pertinente para sustentar las respuestas a los interrogantes anteriores.”

32. En cuarto lugar, oficiar a la señora ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que brindara información sobre lo siguiente:

“1. ¿Qué planes en estado de diseño y/o ejecución tiene actualmente el Ministerio en relación con la atención de riesgos y daños ambientales derivados de las olas invernales y la erosión de playas?

“2. ¿Qué estudios o planes en estado de diseño y/o ejecución adelanta en la actualidad el Ministerio con relación a los efectos del cambio climático en la pérdida de zonas de playa por erosión y en la intensificación de olas invernales periódicas, particularmente respecto de la región caribe?

“3. ¿Qué acciones particulares ha adelantado el Ministerio en el departamento de Córdoba y en el municipio de Puerto Escondido, vinculadas a la atención de riesgos y desastres ambientales derivadas de la ola invernal de 2022 y de la erosión de playas?

“4. Para responder estos requerimientos, el Ministerio deberá remitir copia de la documentación correspondiente y toda aquella otra que considere pertinente o útil para ilustrar a la Corte sobre los asuntos mencionados.”

33. El 25 de abril de 2023, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó su informe de contestación al Auto de pruebas del 22 de marzo del mismo año. A su turno, la Gobernación del Departamento de Córdoba, lo hizo a través de comunicación allegada el 26 de abril de 2023.

34. Mediante Auto del 4 de mayo de 2023, el Magistrado sustanciador requirió nuevamente a la Alcaldía Municipal de Puerto Escondido (Córdoba) y al director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD para que rindieran el informe respectivo y dieran respuesta a los cuestionamientos formulados en el Auto de Pruebas del 22 de marzo de 2023.

35. La Sala Cuarta de Revisión, mediante Auto del 9 de mayo de 2023, en aplicación de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento de la Corte Constitucional), suspendió los términos para fallar el presente proceso por un lapso de tres meses contados a partir de la notificación de esa providencia. Esto, en consideración a la ausencia de respuesta por parte de algunas de las autoridades a quienes iba dirigido el Auto de Pruebas del 22 de marzo de 2023.

36. Mediante comunicación allegada a esta Corporación el 17 de mayo del mismo año, la Alcaldía del Municipio de Puerto Escondido (Córdoba) contestó el Auto de Pruebas. A su vez, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo –UNGRD presentó su contestación al mencionado auto el 30 de junio de 2023.

37. La Sala de Revisión precisa que el contenido de los escritos de respuesta al Auto de Pruebas remitidos por la Alcaldía de Puerto Escondido y por la Gobernación de Córdoba serán abordados en el acápite de resolución del caso concreto de esta sentencia.

Respuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

38. En su escrito de respuesta, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifestó:

a. a. Que esa entidad ha adelantado los siguientes planes para atender los riesgos derivados de las olas invernales y la erosión de las playas, a través de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros Acuáticos –DAMCRA:

i. (i) Documento de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades Ambientales Marino Costeras de 2017. Documento-propuesta para el sector ambiental enfocado en identificar y registrar la gravedad de los daños ocasionados a los ecosistemas marinos y costeros, con el fin de establecer soluciones.

() Plan Maestro de Erosión Costera (2014-2017). Elaborado con el Reino de los Países Bajos. Contiene la visión y estrategia para la protección de la costa del país “de una manera integral y sostenible”. Tiene como fin brindar herramientas para las instituciones públicas y demás actores interesados para adoptar medidas que resuelvan o mitiguen la erosión costera. Para tal fin “pretende incluir una visión holística sobre los problemas de erosión costera y de la participación de los agentes institucionales a nivel local, regional y nacional”. Esto con el objetivo de definir la responsabilidad de cada uno de los actores en la prevención, mitigación y control de este fenómeno. Este documento sirvió de insumo para las actividades que en la materia previó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

En el marco de ese Plan, y de su actualización realizada en el año 2020 con la DAMCRA y las diferentes corporaciones autónomas regionales, se identificaron un total de 104 puntos de erosión en el territorio nacional.

() Proyecto de Adaptación basada en los Ecosistemas para la Protección Costera en un Clima Cambiante. Iniciativa adelantada de la mano del gobierno alemán y su banco de crédito, en jurisdicción de CORPOGUAJIRA, CORPAMAG, CVS y CORPOURABÁ. Su propósito es reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia socio económica de los lugares en los que se presenta erosión.

b. En el segundo semestre de 2021, “se adelantaron términos de referencia y fueron contratadas 3 medidas de adaptación basadas en ecosistemas (MABE), las cuales se encuentran actualmente en ejecución.” Por otra parte, según ese Ministerio, se celebró un convenio con IVEMAR en diciembre de 2021 con el fin diseñar un sistema de monitoreo de erosión.

c. Con el fin de implementar el Plan Maestro de Erosión Costera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantó en 2020 y 2021 mesas de trabajo con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Esto con el objetivo de establecer recomendaciones técnicas que sirvan como base de proyectos e iniciativas dirigidas a mitigar la erosión costera. Así, en 2021, el Plan Maestro motivó la identificación de 12 puntos críticos de erosión en el país, en los departamentos de Guajira, Magdalena, Córdoba, Antioquia y la Isla de San Andrés.

d. En el año 2021, el Comité Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres aprobó la Recomendación 004. Ese documento fue el resultado de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Ambiente, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la

Dirección General Marítima, la Federación de Departamentos, el Servicio Geológico Colombiano, INVEMAR y la DAMCRA. El documento establece, a partir de estudios técnicos, una serie de recomendaciones para implementar alternativas de solución que mitiguen o reduzcan la afectación causada por la erosión costera en los litorales colombianos. El documento contiene lineamientos dirigidos a gobernadores, alcaldes y corporaciones autónomas de las regiones afectadas por este fenómeno sobre la adecuada formulación de proyectos antierosión en sus jurisdicciones.

Esa entidad hizo énfasis en lo que denominó Capítulo 2.3 Determinantes ambientales de la gestión del riesgo y cambio climático, cuyo contenido busca orientar la definición de aspectos ambientales en los planes de ordenamiento territorial.

e. En lo que respecta a los planes o ejecución de proyectos relacionados con los efectos del cambio climático en la pérdida de zonas de playa por erosión y la intensificación de las olas invernales en la Costa Caribe, esa cartera señaló:

i. (i) El 18 de noviembre de 2022, la DAMCRA llevó a cabo una mesa de trabajo con la participación de los alcaldes de los municipios de la costa Caribe. El objetivo fue ampliar su conocimiento sobre los riesgos de la erosión costera, sus causas, efectos, la identificación de riesgos, exposición y vulnerabilidad, así como la importancia del rol que juegan las comunidades en la preservación de los ecosistemas, como aporte a la adoptación que debe darse en la costa Caribe.

() En coordinación con la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la DAMCRA participó en las mesas técnicas temáticas de evaluación de daños, pérdidas, impactos y necesidades convocadas por el Fondo de Adaptación. Esto, como respuesta a la situación de desastre nacional ocasionada por el Fenómeno de la Niña 2021-2022 (Decreto 2113 de 2022). Tales sesiones tuvieron lugar el 12 de diciembre de 2022 y el 25 de enero de 2023. Se enfatizó en la inclusión del “formulario para la evaluación de daños, pérdidas, impactos y necesidades” como instrumento para adquirir información de parte de los entes territoriales.

f. En relación con las actuaciones que el Ministerio de Ambiente ha desarrollado en el Departamento de Córdoba y en el municipio de Puerto Escondido, vinculadas a la atención de riesgos y desastres ambientales derivados de la ola invernal de 2022 y la erosión de las playas, esa cartera, a través de la DAMCRA, ha realizado lo siguiente:

i. (i) La caracterización, diagnóstico y síntesis del Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera Estuarina Río Sinú – Golfo de Morrosquillo (anexa al escrito de respuesta), con énfasis en el capítulo sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgos del área costera.

() Orientaciones para la definición y actualización de determinantes ambientales para su incorporación en el plan de ordenamiento territorial.

g. A su turno, en el año 2020, ese Ministerio requirió a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge –CVS información sobre la situación costera en su jurisdicción.

h. Por otra parte, en el marco del aludido proyecto de Adaptación basada en los Ecosistemas para la Protección Costera en un Clima Cambiante, adelantado con apoyo del gobierno alemán, se están ejecutando las siguientes medidas de adaptación en el área de jurisdicción de la CVS.

i. (i) Restauración de ecosistemas de manglar en los municipios de San Bernardo del Viento y San Antero, con una inversión de 831 millones de pesos. Su propósito es rehabilitar 50 hectáreas de bosques de manglar. Para el efecto, se construyeron 4 viveros comunitarios, se rehabilitaron 50 hectáreas de manglares en la zona de Cispatá, así como la limpieza manual de 4.146 metros lineales de caños, restablecimiento los flujos hídricos en los sectores de Caño Salado, Mestizos y Tío Luna.

() Restauración de 80 hectáreas de manglares ubicados en el delta del Rio Sinú (municipios de Los Córdobas, Puerto Escondido, Moñitos y San Bernardo). La inversión asciende a 1.200 millones de pesos y se encuentra en fase de socialización con las comunidades. En esa medida, se les está capacitando en actividades de siembra y en el manejo de viveros comunitarios. Se espera beneficiar 2.000 habitantes de la zona.

() El proyecto también prevé la implementación de un sistema de monitoreo de las medidas de adaptación instituidas por INVERMAR.

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

39. En su escrito de repuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD manifestó lo siguiente:

a. a. Contextualizó el funcionamiento del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD, a partir de lo previsto en la Ley 1523 de 2012. Especificó que tal sistema está enfocado en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo, así como el manejo de desastres, lo cual incluye tareas de recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Esto, en un marco de seguridad, bienestar y calidad de vida de las personas y un desarrollo sostenible. En ese sistema concurren todas las entidades públicas del orden territorial y nacional que tienen dentro de sus competencias el manejo del riesgo y la atención de desastres. Especificó que, en principio, son los alcaldes y gobernadores los llamados a responder directamente ante eventos de riesgos y desastres, en sus áreas de jurisdicción. También refirió los principios que rigen el sistema nacional, entre los que se encuentran el sistémico, de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

b. Precisó las competencias de la UNGRD de acuerdo con el Decreto 4147 de 2011, el cual establece que el objeto de esa entidad es la implementación del sistema de riesgo de desastres, atendiendo políticas de desarrollo sostenible, así como la coordinación del funcionamiento y desarrollo del SNGRD. En el marco de esa atribución, la aludida entidad promueve a nivel nacional y territorial la preparación para la respuesta y recuperación frente a calamidades, así como define y coordina el diseño de guías y lineamientos sobre el tema.

c. En cuanto a los apoyos específicos que puede prestar la UNGRD a municipios afectados por desastres se encuentra el suministro de maquinaria amarilla, la asistencia humanitaria ante

emergencias alimentarias y no alimentarias, subsidios para alojamiento temporal de damnificados y la financiación de obras de rehabilitación y reconstrucción.

d. La UNGRD precisó que es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la entidad nacional competente en asuntos marinos y costeros, por lo que dentro de sus responsabilidades se encuentra el diseño, formulación, complementación y seguimiento del Programa Nacional para la Investigación de la Erosión Costera y el Plan Maestro de Erosión Costera, el cual fue adoptado en el primer trimestre del año 2018. De acuerdo con lo anterior, ese ministerio e INVERMAR, a través del Comité Técnico Nacional del Plan Maestro de Erosión Costera, son las autoridades competentes para tramitar las intervenciones que sean requeridas ante problemas de erosión costera.

e. Dada la responsabilidad y competencia directa que ostentan los entes territoriales en el manejo del riesgo en sus jurisdicciones, esas entidades tienen la posibilidad de solicitar recursos de cofinanciación del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres –FNGRD para la implementación de proyectos de intervención correctiva del riesgo. Para el efecto, esos proyectos deben radicarse ante la UNGRD y deben cumplir con la metodología de presentación de proyectos, soportados en la documentación contenida en la Guía y Formulario para la Presentación de Proyecto de la UNGRD.

f. En el marco de lo anterior, y revisados los archivos de la UNGRD, esa entidad encontró que la Alcaldía Municipal de Puerto Escondido radicó ante la Unidad el proyecto denominado “Estabilización de los Taludes en la Orilla del Mar del Casco Urbano del Municipio de Puerto Escondido, Departamento de Córdoba, Fase III”, mediante el cual se solicitaron recursos del FNGRD.

Sin embargo, UNGRD determinó que el aludido proyecto no cumplía con la metodología de presentación de proyectos (procedimiento “Revisión de Proyectos PR-1702 SRR-02”). Adicionalmente, adujo que el objeto de esa iniciativa corresponde a una temática de carácter ambiental que no es de competencia de la UNGRD, por lo que fue devuelta a la alcaldía para que haga las gestiones que correspondan ante las autoridades competentes.

Dicho lo anterior, la UNGRD precisó que no ha implementado proyectos de intervención correctiva por la ola invernal y control de la erosión de playas en el municipio de Puerto Escondido, durante los últimos cinco años.

g. La UNGRD brindó una definición sobre la erosión costera, calificándola como el avance del mar sobre la tierra, en un periodo de tiempo suficientemente amplio para eliminar las fluctuaciones del clima, de las tormentas y de los procesos sedimentarios a nivel local (INVERMAR 2012). A su vez, identificó los factores que causan la erosión costera, entre los que se encuentra el sustrato que conforma el litoral, el oleaje, el aumento de las tormentas tropicales, la actividad tectono-diapírica, el aumento de los niveles del mar y la bio-erosión. Por otra parte, refirió los estudios realizados por distintas entidades encargadas de analizar y evaluar ese fenómeno en el país.

Específicamente, hizo referencia al estudio conducido por INVERMAR en 2018, el cual indica lo siguiente:

“De acuerdo con el análisis comparativo del estado de la amenaza y vulnerabilidad en la costa Caribe, el Departamento de Córdoba presenta el caso más crítico, con valores altos en amenaza y vulnerabilidad. Esto indica que, al mismo tiempo que este departamento se encuentra expuesto a los fenómenos geofísicos (intensidad de oleaje, geología y configuración geológica) que intensifican la erosión de sus costas; la capacidad de recuperación y la resistencia de sus poblaciones costeras es muy baja. Llaman la atención los casos de Antioquia y Chocó-Caribe, Córdoba y Atlántico en donde, a pesar de que el porcentaje de amenaza de sus costas (alta y muy alta) no es tan alto, la capacidad de recuperación o resiliencia es baja (vulnerabilidad alta), evidenciando la fragilidad de estos departamentos frente a este fenómeno. En contraste, el Departamento de Bolívar presenta una vulnerabilidad baja, lo que indica una mejor resiliencia de este departamento.

“Por otro lado, para la costa del Pacífico los resultados del análisis muestran que, a pesar de que las costas de sus departamentos presentan porcentajes de amenaza altos, como en los casos de Valle del Cauca y Chocó, la capacidad de recuperación de sus comunidades es muy alta (baja vulnerabilidad). Uno de los factores que puede estar influenciando esta relación es la baja concentración de poblaciones costeras respecto a la extensión de su costa, así como la fácil migración de sus comunidades, no obstante, esto genera un atraso en la economía de cada población.”

Por otra parte, la UNGRD hizo referencia al Plan Maestro de Erosión Costera de Colombia, desarrollado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con otras organizaciones nacionales e internacionales, el cual identificó una serie de puntos críticos de erosión en la geografía del país, así como las medidas propuestas para enfrentar ese fenómeno.

h. En el marco del CONPES 3990 “Colombia Potencia Bioceánica”, la UNGRD prestó asistencia técnica en la formulación y actualización de los planes de gestión del riesgo de desastres de los 47 municipios costeros del país. Ese documento constituye una hoja de ruta para que los entes territoriales formulen de manera adecuada sus planes municipales de gestión del riesgo con énfasis en fenómenos marino-costeros, de la mano de la Guía Metodológica para la Formulación y Actualización de los Planes de Gestión del Riesgo de Desastres elaborada por la UNGRD en 2021. Específicamente, el documento elaborado para Puerto Escondido corresponde a los lineamientos diseñados para el impacto de la erosión en ese municipio (se anexa ese documento al escrito de respuesta a la UNGRD).

i. La UNGRD también refirió en su contestación otros lineamientos, documentos e iniciativas elaborados y adelantadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la DIMAR, la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial dirigidos a mitigar y reducir la afectación de la erosión costera en los litorales colombianos. Entre ellos, se incluyeron los términos de referencia para la contratación de un consultor a corto plazo, líder para la actualización del Plan Maestro de Erosión Costera. También se hizo referencia al “Proyecto Piloto de Reducción del Riesgo con Medidas de Mitigación basadas en Ecosistemas para el Escenario de Erosión Costera” formulado por la UNGRD, el cual está a la espera de asignación de recursos dentro del Plan de Acción 2023.

j. Por último, la UNGRD incluyó una serie de enlaces en las que se enumeran las ayudas

humanitarias entregadas por esa entidad entre los meses de diciembre de 2022 y enero de 2023, a los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, Cesar, La Guajira, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Cauca, Guaviare, Putumayo, Santander, Tolima y Norte de Santander.

Solicitudes presentadas durante el trámite de revisión

40. Mediante comunicación del 31 de mayo de 2023, la Alcaldía del Municipio de Puerto Escondido (Córdoba) le solicitó a la Corte Constitucional ordenar una inspección judicial en ese municipio. Fundamentó su petición en el sismo ocurrido el día 24 de mayo en esa población, el cual ocasionó, según el escrito, la activación del volcán de lodo que se encuentra cerca. Ante tal circunstancia, la Alcaldía ordenó la evacuación de las familias que se encontraban en la zona aledaña al volcán. Afirmó que desconocen la gravedad de la situación y que solamente hasta el día 30 de mayo de 2023, funcionarios del Servicio Geológico arribaron a la zona para evaluar el fenómeno. El documento lleva la siguiente indicación previa: "[e]s menester aclarar que la solicitud impetrada no guarda relación de forma directa con los hechos que originaron la presente acción de tutela ejercida por la personería municipal de Puerto Escondido, pero sí de forma indirecta, toda vez que lo que se busca es proteger a la población en general".

41. En un mismo sentido, el personero municipal de Puerto Escondido, en su calidad de accionante en la presente tutela, allegó a la Corte Constitucional memorial con fecha 14 de junio de 2023. En su escrito, refirió que en la noche del 24 de mayo de 2023 tuvo lugar un sismo en la zona del Golfo de Urabá y la costa cordobesa, de magnitud 6.5 en la escala de Richter. En días posteriores, los habitantes de la Vereda del Cerro Santa Cruz de esa población advirtieron la aparición de grietas en distintos lugares del sector, las cuales fueron aumentando de tamaño paulatinamente. De acuerdo con el Personero, se dio aviso a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge –CVS, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a la Cruz Roja, al Servicio Geológico Colombiano y a la Gobernación de Córdoba.

42. De acuerdo con el referido escrito, se han evidenciado distintas fallas geológicas en el Cerro Santa Cruz y en el volcán de lodo, las cuales "siguen avanzando con orientación al MAR CARIBE, con una gran proporción de tierra y gas metano…". Según el personero municipal, tal situación fue puesta en conocimiento del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas. De acuerdo con el funcionario, el diapirismo de lodo y el desplazamiento de terreno en masa estarían acelerando la erosión marítima en el área y, particularmente, en Puerto Escondido.

43. Por ello, requieren la atención de la UNGRD y la Gobernación del Departamento de Córdoba, las cuales cuentan con disponibilidad presupuestal, para que realicen las gestiones dirigidas a intervenir y evitar la anotada erosión marítima. Señala que la circunstancia anterior evidencia la necesidad de proteger los derechos fundamentales a la vida, salud, integridad física, libre locomoción (colectivos) de los pobladores de Puerto Escondido.

. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. A. Competencia

44. Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241 –numeral 9º– de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido en el proceso de la referencia.

B. Planteamiento del objeto de análisis, de los problemas jurídicos y del esquema de solución

45. El personero municipal de Puerto Escondido, Córdoba, presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía de ese municipio, la Gobernación de dicho departamento y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, con el fin de proteger los derechos fundamentales a la vida, la salud, la integridad física y la libre locomoción de aproximadamente 250 familias afectadas por las lluvias acaecidas en esa población en los días 16 y 18 de septiembre de 2022. Solicitó la atención inmediata de esas personas, así como la construcción de taludes en la orilla del mar de un área del municipio afectada por la erosión, cuyas viviendas podrían resultar destruidas como resultado del peligro que generaron las fuertes lluvias.

46. El 11 de octubre de 2022, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería, por una parte, declaró improcedente el amparo en relación con la protección de los derechos fundamentales incoados de las personas damnificadas por las inundaciones ocurridas en el municipio de Puerto Escondido. Lo anterior, en atención a que no se reunían los criterios necesarios para proteger derechos colectivos en sede de tutela. Por otra parte, tuteló el derecho fundamental de petición del personero municipal, ante la ausencia de respuesta por parte de las autoridades accionadas, ante una solicitud suya allegada a esas entidades el 21 de abril de 2022, dirigida a obtener recursos para la construcción de taludes en una vía del casco municipal afectada por la erosión marítima.

47. Para abordar la revisión de esta tutela, esta Sala de Revisión considera necesario dividir su análisis en tres escenarios diferentes. El primero de ellos corresponde a las pretensiones primera y tercera del escrito de amparo, las cuales están dirigidas a conjurar y proteger los derechos de la población de Puerto Escondido damnificada por las lluvias acaecidas en ese municipio en septiembre de 2022. El segundo relativo a la segunda pretensión de la tutela, mediante la cual el actor solicita se ordene a las autoridades accionadas, emprender las gestiones administrativas y financieras necesarias para la "construcción de taludes en la orilla del mar desde El Bolivita hasta El Hoyito – zona urbana del municipio de Puerto Escondido y así controlar y evitar desastres de índole natural y pérdida humanas, priorizando la zona conocida como la Virgen, donde se evidencia el mayor riesgo". La tercera circunstancia se refiere a la orden del juez de instancia de tutelar el derecho fundamental de petición del Personero de Puerto Escondido, ante lo cual ordenó a las entidades accionadas responder la petición que realizó el 21 de abril de 2022.

48. A partir de los tres escenarios anteriormente diferenciados, la Sala, en primer lugar, realizará el análisis de procedencia de la acción de tutela respecto de cada uno de ellos. En segundo lugar, establecerá si sobre alguno de los tres escenarios identificados operó la carencia actual de objeto. Lo anterior, en consideración a las respuestas recibidas al Auto de Pruebas proferido en sede de revisión. En tercer lugar, se referirá específicamente al tercer escenario relacionado con el amparo del derecho fundamental de petición. En cuarto lugar,

expondrá ciertas circunstancias particulares respecto de la erosión marítima advertida en Puerto Escondido. Por último, se pronunciará sobre las solicitudes presentadas por el accionante y la Alcaldía de Puerto Escondido en sede de revisión.

49. En el marco de este esquema, si la Sala de Revisión encuentra que es necesario pronunciarse de fondo respecto de alguno de los tres escenarios anotados, para el efecto, formulará el respectivo problema jurídico, las consideraciones que correspondan y la resolución puntual de ese escenario.

C. Procedencia de la acción de tutela

50. En virtud del artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación, la acción de tutela debe reunir ciertos requisitos de procedibilidad para que pueda estudiarse de fondo la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados.

Legitimación en la causa por activa

51. El Texto Superior en su artículo 86 establece la facultad que tiene cualquier persona de presentar acciones de tutela, por sí misma o por quien actúe en su nombre, con el fin de reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados. Lo anterior quiere decir que la Constitución no limita la posibilidad de acudir a la tutela por razones de sexo, edad, raza, nacionalidad, etc.

52. Específicamente, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 determina quién se encuentra legitimado para ejercer la solicitud de tutela, así: (i) la persona directamente afectada; (ii) su representante legal; (iii) un apoderado judicial, o (iv) un agente oficioso. A su vez, el inciso final del artículo 10º también faculta al Defensor del Pueblo y a los personeros municipales para ejercer la tutela directamente. El artículo 49 de ese mismo decreto complementa la regla anterior, pues dispone que el personero de cada municipio podrá, por delegación del Defensor del Pueblo, presentar acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente.

53. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que la legitimación por activa de los personeros municipales en materia de tutela se justifica en la posibilidad de asegurar, por todos los medios posibles y por distintas vías institucionales, la efectividad de los derechos básicos de las personas. Así mismo, ha explicado que “si los factores de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales tienen ocurrencia en el área de jurisdicción de la personería que acude a la tutela, también se encuentra justificada su facultad para actuar”.

54. En lo concerniente a la acción de tutela objeto de estudio, tal y como ocurre con estos mecanismos constitucionales cuando son presentados por el Defensor del Pueblo, resulta necesario que el personero municipal instaure la acción de tutela a nombre de personas determinadas o determinables. En efecto, la protección de derechos fundamentales a través la tutela requiere de la plena identificación (o la posibilidad de hacerlo) de aquellos sujetos en cuyo beneficio actúa el personero correspondiente. Es allí donde surge una de las diferencias entre la acción de tutela y la acción popular, pues la primera busca garantizar

derechos fundamentales subjetivos que se imponen de manera directa e inmediata, de personas individualizadas o claramente determinables, mientras que la segunda no requiere que el grupo en favor de quien se presenta esté completamente determinado. Así, la acción de tutela es compatible con la protección de los derechos fundamentales de un número plural de personas, más es improcedente para salvaguardar los derechos de sujetos que, por el contenido del derecho o por su proyección, no puedan ser determinados de manera completa.

55. Otra diferencia sustancial entre la tutela y la acción popular está dada por los derechos que una y otra buscan proteger. La primera persigue amparar derechos fundamentales amenazados o vulnerados, mientras que la segunda tiene por objeto velar por la protección de derechos e intereses colectivos que no necesariamente corresponden a derechos fundamentales.

56. Específicamente, para el caso del primer escenario, la Sala considera que la acción de tutela impetrada por el personero municipal de Puerto Escondido sí se refiere a un número determinable de personas y, por ende, cumple con el criterio de legitimación en la causa por activa. Aunque en la demanda, el accionante no enlista o identifica a los sujetos damnificados por las lluvias, es perfectamente posible constatar con precisión cuáles personas resultaron perjudicadas con ese fenómeno. Lo anterior, por cuanto: (i) en su escrito de respuesta a la acción de tutela, la Alcaldía de Puerto Escondido señaló que se encontraba efectuando un censo para establecer con precisión el número de personas afectadas por la emergencia, y (ii) tal y como se evidenciará en un acápite posterior de esta sentencia, la aludida autoridad municipal aportó, con su respuesta al Auto de Pruebas, una planilla en la que constan las personas que recibieron ayudas de parte de la Alcaldía de Puerto Escondido, por haber resultado afectadas por las lluvias e inundaciones de septiembre de 2022. Tales ayudas estaban dirigidas a garantizar la alimentación, abrigo y salubridad de las familias perjudicadas.

57. Aunado a lo anterior, la jurisprudencia en vigor respecto de la legitimación en la causa por activa en la tutela ha establecido que –en el caso de los personeros– esta se encuentra condicionada a "i) que exista autorización expresa de la persona a la que representan, excepto cuando se trata de menores de edad, incapaces o cuando las personas se encuentren en estado de indefensión ii) que se individualicen o determinen las personas perjudicadas y iii) que se argumente la forma en que se comprometen los derechos fundamentales de aquellos."

58. A partir de esos presupuestos, la Sala considera de manera general que si bien no hay prueba de autorización verbal o expresa de las personas damnificadas por los hechos referidos en la tutela, bien puede inferirse su indefensión debido a la emergencia que sufrieron y que los obligó a salir de sus vivienda y ubicarse transitoriamente en los lugares acondicionados por las autoridades de Puerto Escondido. Además, algunos de los afectados eran niños y niñas, lo cual justifica que el personero de esa población haya actuado en su nombre y sin necesidad de solicitud previa, circunstancia que no implica contradecir o afectar el alcance de la capacidad de representación derivada de la patria potestad.

59. Por otra parte, la Sala considera que el requisito de legitimación por activa no se cumple

respecto del segundo escenario analizado en esta providencia. Tal y como se indicó anteriormente, la segunda pretensión de la tutela busca que se ordene a las autoridades accionadas emprender las gestiones administrativas y financieras para asegurar la construcción de taludes en la orilla del mar desde "[e]l Bolivita hasta El Hoyito – zona urbana del municipio de Puerto Escondido y así controlar y evitar desastres de índole natural y pérdida humanas, priorizando la zona conocida como la Virgen, donde se evidencia el mayor riesgo."

60. Esta Sala considera que no están determinados y no es posible comprobar los sujetos cuyos derechos fundamentales se verían beneficiados si el juez de tutela acogiera esa pretensión y ordenara su cumplimiento. En efecto, decretar que se adelanten las gestiones necesarias para acometer una obra pública hace imposible identificar los individuos cuyos derechos subjetivos y fundamentales se estarían protegiendo. Dicho de otra manera, la pretensión versa sobre un derecho colectivo, si se quiere, el derecho al uso del espacio público o la seguridad de la infraestructura vial de las personas que circularían por esa vía, a quienes es imposible determinar de manera precisa.

61. Para esta Sala de Revisión, las siguientes circunstancias denotan la imposibilidad para establecer que las personas a quienes beneficiaría la construcción de los taludes reclamados son un grupo determinado o determinable. En primer lugar, la tutela señala explícitamente que las personas damnificadas por las inundaciones de septiembre de 2022 no estaban ubicadas en el mismo lugar a la vía sobre la cual se reclama la construcción de taludes. Específicamente, el numeral segundo (folio 4) de los fundamentos de hecho de la tutela señala que los barrios afectados de Puerto Escondido fueron "…los barrios Villa Juany, Las Marías y Ciudad Futuro -zona de alto riesgo y aledaña a los canales de desagües que han sido insuficientes para desviar el cauce de los torrenciales aguaceros."

62. A su turno, el numeral cuarto (folio 5) de los fundamentos fácticos de la tutela refiere textualmente: "[e]n otro sector de la cabecera municipal, exactamente la vía que conduce al sector de 'El Hoyito' a la altura de la cabaña de la Virgen". Es allí donde se reclama la construcción de los taludes ante el deterioro de la vía agravado "por la erosión marítima que cada día va en aumento". En consecuencia, es claro –a partir de lo afirmado por el mismo personero– que las personas afectadas por el estado de la vía que requiere la construcción de taludes no son las mismas que aquellas que sí fueron específicamente damnificadas por ese evento, pues habitan en zonas diferentes de Puerto Escondido.

63. La circunstancia anterior hace que sea aún más difícil calificar como "determinable" a la población que se ve afectada por la ausencia de los taludes. Al respecto, esta Sala llama la atención sobre el hecho de que los sujetos que fueron damnificados por las inundaciones y que viven en los barrios Villa Juany, Las Marías y Ciudad Futuro si pudieron, de cierta manera, ser determinados. Esto a partir de las planillas que las autoridades accionadas aportaron durante el trámite de la tutela en donde se identifica, con nombre propio, las personas que recibieron las ayudas necesarias para atender la emergencia causada por las lluvias. Sin embargo, un medio de prueba semejante no obra en el expediente para las personas que podrían beneficiarse con la construcción de los taludes.

64. En criterio de la Sala, el examen sobre carácter determinable del grupo que solicita la

protección de un derecho colectivo en sede de tutela debe ser riguroso. De otra manera la tutela podría convertirse en un mecanismo no residual, mediante el cual grupos indefinidos busquen la realización de obras públicas sin demostrar que, efectivamente, hay un conjunto determinado o determinable de sujetos que requieren una acción específica para la protección de un derecho que puede considerarse fundamental.

65. Esta Sala también extraña evidencia que sugiera, por ejemplo, que el estado de la vía puso aún más en riesgo la integridad y vida de las personas damnificadas por las inundaciones de septiembre de 2022. El hecho de que el actor se haya limitado a afirmar que las inundaciones sí afectaron la vía aludida no es suficiente para demostrar que existe un grupo determinable de personas para quienes el estado de esa vía hizo más gravosa su situación de riesgo, a partir de las anotadas inundaciones.

66. En segundo lugar, la Sala estima que hay una diferencia entre los derechos que se buscaban proteger con la construcción de los taludes, respecto de aquellos cuyo amparo se reclama a partir de las inundaciones. Los primeros son derechos eminentemente colectivos como, por ejemplo, el uso del espacio público o la seguridad de la infraestructura vial de los habitantes del municipio. Los segundos corresponden a la vida e integridad de los damnificados directamente por las inundaciones de septiembre de 2022.

67. Además de todo lo anterior, la necesidad de construir los taludes que se reclaman con la segunda pretensión de la tutela no es una situación que guarda conexidad directa con la emergencia que originó la tutela, es decir, las lluvias de los días 16 y 18 de septiembre de 2022. En efecto, la petición del 21 de abril de 2022, cuya respuesta echó de menos el juez de tutela de instancia, iba encaminada a lograr la construcción de esos taludes antes de que ocurrieran las anotadas lluvias. Por ende, dada la imposibilidad de determinar el grupo de personas cuyos derechos subjetivos se verían protegidos con la segunda pretensión, la Sala concluye que no se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa en este supuesto.

68. Como el segundo escenario no cumple con el criterio de legitimación en la causa por activa, en principio, no es necesario abordar los demás requisitos de procedibilidad, a saber, legitimación por pasiva, inmediatez y subsidiariedad. La Sala no abordará los mencionados requisitos de legitimación por pasiva e inmediatez. Sin embargo, si se detendrá a evaluar el de subsidiariedad, con el fin de abordar en mayor detalle la postura que esta Corporación ha sostenido respecto de la posibilidad de decidir en sede de tutela controversias en las que concurran derechos fundamentales y derechos de carácter eminentemente colectivo.

69. En lo que concierne al tercer escenario (el desconocimiento del derecho de petición del actor), la Sala estima que sí se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa. Esto, en consideración a que fue el personero municipal de Puerto Escondido quien formuló la petición del 21 de abril de 2022.

70. En conclusión, la Sala tiene que el requisito de legitimación en la causa por activa: (i) se cumple para el primer escenario, pues está probado que el personero municipal de Puerto Escondido, Córdoba, presentó la acción de tutela en contra de la Alcaldía de esa población, la Gobernación Departamental y la UNGRD. Lo hizo con el fin de proteger los derechos fundamentales amenazados de parte de la población que se encuentra en su jurisdicción y en

ejercicio de una facultad explícita consagrada en la ley. Respecto de esa parte de la población, la Sala constató que se trata de un grupo determinable, a saber, las personas y familias damnificadas por las lluvias que afectaron gravemente ese municipio; (ii) no se cumple para el segundo escenario, como quiera que es imposible identificar los individuos cuyos derechos fundamentales subjetivos se verían salvaguardados con la orden de emprender gestiones para acometer una obra pública, y (iii) se cumple para el tercer escenario, pues fue el mismo personero municipal quien presentó la acción de tutela y, a su vez, formuló la petición desatendida del 21 de abril de 2022.

Legitimación en la causa por pasiva

71. La legitimación en la causa por pasiva en las acciones de tutela se refiere a la aptitud legal de la entidad o persona contra quien se dirige la tutela, de ser llamada a responder por la vulneración o amenaza de los derechos incoados, en caso de que se demuestre su responsabilidad. Específicamente, el inciso primero del artículo 86 Superior establece que la acción puede dirigirse contra una autoridad pública o particulares. En un mismo sentido, los artículos 1º y 5º del Decreto 2591 de 1991 prevén que la tutela procede contra autoridades públicas o particulares que hayan transgredido o amenacen derechos fundamentales.

72. En relación con el primer escenario, como se advirtió en el acápite de hechos de esta decisión, la tutela se funda en las afectaciones que sufrió una parte de la población de Puerto Escondido, como consecuencia de las lluvias acaecidas los días 16 y 18 de septiembre de 2022. En consecuencia, para determinar que autoridad está llamada a actuar ante ese hecho, es necesario determinar a quién se le asignó tal competencia, de acuerdo con la ley.

73. Para esta Sala, el fenómeno de lluvias ocurrido en Puerto Escondido durante septiembre de 2022 corresponde al concepto de desastre definido en la Ley 1523 de 2012. Cabe recordar que esa ley aglutina las normas referentes a la atención de riesgos y desastres en el país. Específicamente, el artículo 4º de ese compendio normativo indica que un desastre significa la manifestación de un evento natural o antropogénico no intencional que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, genera una alteración intensa, grave o extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad y que exige del Estado ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Ese mismo artículo señala que una emergencia es una alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento adverso que obliga una reacción inmediata del Estado.

74. Esta Sala considera que lo ocurrido en septiembre de 2022 en Puerto Escondido podría calificarse como un desastre. De hecho, el presidente de la República declaró mediante Decreto 2113 del 1º de noviembre de 2022 la situación de desastre en todo el territorio nacional. Esto, con ocasión de las fuertes lluvias asociadas al fenómeno de la Niña que tuvieron lugar en el país durante esa época y lo estragos que causó ese fenómeno en distintas poblaciones de Colombia. En efecto, la gravedad de lo ocurrido en Puerto Escondido está demostrada por la necesidad de trasladar inmediatamente a las familias afectadas por las inundaciones y avalanchas, al Centro del Adulto Mayor debido al riesgo en el que se encontraban.

75. Por otra parte, la Ley 1523 de 2012 asigna competencias y responsabilidades para cada

autoridad pública en la gestión del riesgo de desastres. A partir de esa asignación de competencias, la Sala considera que el requisito de legitimación en la causa por pasiva se cumple respecto de las tres autoridades estatales convocadas en el presente trámite, por las siguientes razones.

76. En primer lugar, se cumple para la Alcaldía de Puerto Escondido, Córdoba, pues la ley les asigna a los burgomaestres la responsabilidad de manejar los desastres y gestionar el riesgo en los municipios de su jurisdicción. En efecto, el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 establece que "[l]os 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".

77. En segundo lugar, la legitimación por pasiva también se cumple para la Gobernación de Córdoba, pues la ley también les atribuye a los gobernadores la responsabilidad de manejar desastres y gestionar el riesgo en su departamento. Lo anterior, por disposición expresa del artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 13. Los gobernadores en el Sistema nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.

"Parágrafo 1º. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.

"Parágrafo 2 º. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento." (subraya añadida)

78. En un mismo sentido, el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 señala de manera explícita que los alcaldes y gobernadores son los conductores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a nivel territorial. Por ende, están investidos de las competencias necesarias para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad en sus jurisdicciones. Así, a partir de las disposiciones legales anteriormente aludidas, la Sala considera que se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva para la Alcaldía de Puerto Escondido y la Gobernación de Córdoba.

79. En tercer lugar, la Sala también estima que el criterio de legitimación por pasiva se cumple para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD. En su

escrito de respuesta a la tutela, esa entidad solicitó que se la desvinculara del trámite. Señaló que las pretensiones del accionante son ajenas a las obligaciones que la ley le asignó a esa UNGRD, pues no está llamada a responder por las amenazas a los derechos fundamentales indicadas en la demanda.

80. Contrario a lo señalado por la UNGRD, esta Sala considera que existen motivos de índole legal para considerar que para esa entidad sí se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Aunque en principio son las autoridades territoriales las llamadas a mitigar y atender las consecuencias de una emergencia o desastre, ello no quiere decir que la Unidad no tenga responsabilidad alguna en este tema. De conformidad con el artículo 4º del Decreto-Ley 4147 de 2011 por el cual se creó la UNGRD, a ella le corresponden funciones como coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el manejo de desastres (numeral 2º); proponer y articular políticas, estrategias, planes y procedimientos de gestión del riesgo (numeral 3º); orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres (numeral 5º), y prestar apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, del cual hacen parte alcaldes y gobernadores. En un mismo sentido, el artículo 18 de la Ley 1523 de 2012 señala que le corresponde a la UNGRD articular los niveles nacional y territorial del SNPAD.

81. En consecuencia, la Sala considera que sí se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva para la UNGRD, pues la ley le impone una serie de funciones reaccionadas con orientar, apoyar, articular y fortalecer las capacidades asignadas a las distintas autoridades para la mitigación del riesgo y el manejo de desastres. Lo anterior, en el marco de la aplicación del principio de concurrencia, según el cual las entidades nacionales y territoriales deben unir esfuerzos y colaborar, sin apreciaciones jerárquicas, para la gestión del riesgo y el manejo de desastres (numeral 13, del artículo 3º de la Ley 1523 de 2012).

82. En lo que respecta al tercer escenario, esta Sala de Revisión estima que sí hay legitimación en la causa por pasiva, pues tal y como lo indican el escrito de tutela y la sentencia, la petición del 21 de abril de 2022 estaba dirigida a las mismas autoridades públicas accionadas en este trámite, a saber, la Alcaldía de Puerto Escondido, la Gobernación de Córdoba y la UNGRD, las cuales, en virtud de lo previsto en la Ley 1437 de 2011, tendrían la eventual carga de dar respuesta.

Inmediatez

83. El artículo 86 de la Constitución Política no establece un término de caducidad para el ejercicio de la acción de tutela. No obstante, la demanda debe presentarse dentro de un plazo razonable, contado a partir del instante en el que ocurrió la acción u omisión que vulneró o amenazó un derecho fundamental. La exigencia de un plazo razonable se cimenta en el propósito de la acción de tutela, cual es conjurar situaciones urgentes que requieran una intervención judicial pronta. Lo anterior quiere decir que podría desvirtuarse el carácter apremiante del amparo, si transcurrió un tiempo desproporcionado entre el acto vulnerador o la amenaza, y la fecha en la que se radica la tutela. No obstante, esa postura no es absoluta, pues la jurisprudencia ha expuesto que el accionante puede brindar razones que justifiquen la tardanza en la presentación del mecanismo constitucional.

85. En relación con el tercer escenario, esta Corporación estima que sí se cumple con el criterio de inmediatez, como quiera que: (i) la demora en obtener una respuesta por parte de las autoridades accionadas respecto de la petición del 21 de abril de 2022 no puede ser imputable al accionante. Fueron justamente esas tres autoridades públicas quienes nunca respondieron la aludida petición; (ii) en cualquier caso, no transcurrieron más de seis meses entre la fecha en la cual se radicó esa petición (21 de abril de 2022) y el momento en el cual se presentó la tutela (27 de septiembre de 2022).

Subsidiariedad

86. El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela "…sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". En idéntico sentido, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 señala que la tutela no procede cuando haya otros recursos o medios de defensa judiciales a disposición del actor, salvo que se utilice como un medio transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

87. A partir de las disposiciones anteriores, esta Corte ha establecido que, si el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados, es necesario agotar esos mecanismos antes de intentar la tutela. En efecto, una tutela no puede desconocer ni omitir las distintas acciones y procesos judiciales definidos por la ley, como tampoco se puede pretender que el juez de tutela profiera decisiones paralelas a las de la autoridad judicial llamada a conocer de un determinado asunto, de acuerdo con su competencia.

88. Sin perjuicio de lo anterior, aun cuando exista un mecanismo ordinario que posibilite la protección de los derechos que se aducen amenazados o vulnerados, la tutela procede si se acredita que: (i) el mecanismo ordinario no es idóneo o eficaz, o (ii) aun si es apto para lograr la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, la situación requiere de un remedio urgente.

89. En otras palabras, la tutela puede es procedente siempre que el interesado no cuente con otro medio de defensa judicial, caso en el cual procederá como mecanismo definitivo, salvo que aquella se utilice para evitar un perjuicio irremediable, en cuyo caso procederá como mecanismo transitorio.

90. Respecto del análisis de subsidiariedad en el caso puntual, la Sala recuerda que la sentencia de tutela de única instancia declaró improcedente la solicitud de amparo, pues consideró que no es el medio encaminado a proteger o defender derechos colectivos.

91. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido una serie de criterios para establecer si en un caso determinado, es procedente la acción de tutela a pesar de que, respecto de los derechos que se invocan, parecería tratarse de una disputa sobre un derecho colectivo justiciable a través de una acción popular. Lo anterior, de acuerdo con la Sentencia SU-1116 de 2001, cuya metodología ha sido aplicada por la Corte Constitucional de manera consistente en decisiones posteriores.

92. En este caso, se trata de precisar si, en efecto, la acción de tutela presentada por el

personero municipal de Puerto Escondido apunta a la protección de derechos que pueden calificarse como colectivos. Al respecto, cabe anotar que la misma Constitución enuncia una serie de derechos, los cuales suelen calificarse como tal. Entre ellos se encuentra el ambiente sano (artículo 79), el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 80) y el especio público (artículo 82). Ahora, los derechos enunciados no se consideran una enumeración exhaustiva de todos los derechos que tienen la connotación de colectivos.

93. De regreso al primer escenario, la Sala considera que las pretensiones dirigidas a atender de manera inmediata a las personas damnificadas con las lluvias de septiembre de 2022: (i) no buscan la protección de un derecho de carácter eminentemente colectivo. En efecto, el encabezado de la demanda señala que esta persigue la protección de los derechos a la vida, la salud e integridad física, los cuales no se consideran derechos predominantemente colectivos, y (ii) tal y como se indicó en el fundamento jurídico 9 ut supra, las pretensiones del escrito de tutela apuntan a ordenar a las autoridades accionadas emprender las acciones necesarias para proteger a los habitantes damnificados de Puerto Escondido de los desastres ocasionados por las fuertes lluvias que asolaron a esa población. Para el efecto, se incluyó una pretensión de envío de ayudas como alimentos no perecederos, colchones y frazadas al lugar donde fueron transportados los habitantes afectados.

95. Así, la Sala considera que la acción de tutela sí cumple con el requisito de subsidiariedad en relación con el primer escenario. Esto, pues constituye un mecanismo expedito e informal destinado eminentemente a la protección de derechos fundamentales. Ahora bien, podría aducirse que el personero municipal y las demás personas afectadas podrían haber acudido al mecanismo de petición previsto en la Ley 1755 de 2015 para obtener la protección que requerían. La Sala, sin embargo, estima que la urgencia y gravedad de la situación que enfrentaba parte de la población de Puerto Escondido tornaban inidóneo ese mecanismo. Además, el anotado mecanismo no es propiamente un medio de defensa judicial. Tal y como lo describió la acción de tutela, la población afectada necesitaba de los elementos más esenciales para su subsistencia y resguardo: (i) un lugar donde refugiarse, tan siquiera de manera temporal, dadas las inundaciones causadas por las fuertes lluvias que afectaron sus viviendas; (ii) comida no perecedera, pues la pérdida temporal de vivienda puso en riesgo la posibilidad de obtener y almacenar alimentos, y (iii) artículos básicos como frazadas o colchones donde poder dormir, descansar y resguardarse.

96. A partir de lo anterior, para esta Sala no cabe duda de que la acción de tutela en relación con el primer escenario se tornó en el mecanismo idóneo para lograr la protección de derechos fundamentales de la mayor importancia, como la vida y la integridad física, amenazados por un evento natural irresistible. Para esta Corte cobra también relevancia el hecho de que la tutela invoque la protección de familias, incluyendo “niños, niñas y adolescentes” quienes son sujetos de especial protección constitucional. En consecuencia, la acción cumple con el criterio de subsidiariedad en relación con ese primer escenario, pues busca precaver la vulneración derechos fundamentales amenazados por un evento natural de la mayor gravedad que afectó familias, niños y niñas en la población de Puerto Escondido.

97. En lo que respecta al segundo escenario, la Sala destaca nuevamente la ausencia de necesidad de emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento del criterio de subsidiariedad, dada la no acreditación del requisito de legitimación por activa. Sin perjuicio de lo anterior, la

Sala efectuará unas breves consideraciones respecto de la acción popular, como mecanismo para proteger el derecho colectivo reclamado con la construcción de una obra civil, frente a la acción de tutela como medio para lograr esa pretensión.

98. La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido dos tipos de juicios para determinar la procedencia de una acción de tutela dirigida a proteger derechos colectivos. Por una parte, está el juicio material de procedencia, por otra parte, el juicio de eficacia. En relación con el primero, el juicio de material de procedencia requiere acreditar:

"(a) que la afectación que se alega del derecho fundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo (conexidad), (b) que la persona que presenta la acción de tutela acredite –y así lo considere el juez– que su derecho fundamental, no el de otros, está directamente afectado (legitimación); (c) que la afectación pueda considerarse cierta a la luz de las pruebas aportadas al expediente (prueba de la amenaza o violación), y (d) que las pretensiones tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado (objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección)." (negrilla añadida).

99. En lo que concierne al juicio de eficacia de la acción popular, resulta necesario, a partir del carácter subsidiario y residual de la tutela, que en el expediente sea claro que la acción popular no es idónea en concreto para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo porque, por ejemplo, es necesaria una orden judicial individual en relación con él o los peticionarios.

100. Respecto del juicio material de procedencia, la Sala considera que: (i) no existe conexidad entre los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela –la vida, salud y la integridad física de los sujetos determinables y damnificados por las lluvias– con la protección de derechos que, en este caso, son colectivos, como el uso del espacio público o la seguridad de la infraestructura vial, lo cual posibilitaría el adelantar gestiones para acometer una obra civil en Puerto Escondido; (ii) como se anotó en el acápite de legitimación en la causa por activa, no se advierte que quien presentó la tutela –el personero municipal de Puerto Escondido– ostente un derecho fundamental que esté directamente afectado, sobre todo porque respecto de la aludida obra civil es imposible establecer un grupo de sujetos individualmente considerados que puedan ser beneficiarios en la protección de sus derechos fundamentales, a partir de la construcción de la obra reclamada; (iii) tampoco puede advertirse una afectación cierta que demuestre la amenaza o vulneración de los ya mencionados derechos fundamentales, a partir del daño en la vía de Puerto Escondido reseñado en la tutela o la necesidad de construir una serie de taludes para repararla; y (iv) la pretensión de ordenar a las autoridades accionadas adelantar las gestiones necesarias para acometer una obra civil es, en sí misma, una pretensión dirigida a proteger un derecho colectivo (como mínimo el derecho al uso del espacio público o a la seguridad de la infraestructura vial de los habitantes de Puerto Escondido, en general).

101. Incluso si se llegara a considerar que el derecho en ciernes es el ambiente, resulta nuevamente imposible establecer un grupo determinado de sujetos a quienes la aludida pretensión beneficiaria individualmente en sus derechos fundamentales. La Sala recuerda en este punto que la intención de la acción de tutela es, justamente, proteger derechos

fundamentales ciertos, amenazados por una circunstancia imprevista de la naturaleza, a saber las fuertes lluvias que ocasionaron la inundación de una parte de Puerto Escondido. Finalmente, sobre el juicio de eficacia, la Sala estima que ni en el expediente ni en las pruebas recaudadas en sede de revisión es claro que la acción popular no es idónea para lograr la obra de taludes cuya puesta en marcha reclama el Personero del mencionado municipio, en sede de tutela.

102. Con todo, la Sala considera que este segundo escenario de la tutela no acredita que: (i) la afectación de los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal de los habitantes de la zona conocida como La Virgen, ubicada en el sector El Hoyito del municipio de Puerto Escondido, sea cierta, y no hipotética. Esto, pues no obra prueba de que las viviendas de ese sector estén en un riesgo inminente de colapso debido a la erosión marítima, ni de que el mar, en efecto, esté a punto de inundar la zona. Más allá de las afirmaciones que hace el personero municipal sobre ese asunto en la tutela, no hay ningún elemento de juicio (por ejemplo, un estudio o dictamen técnico) que permita constatar la certeza de esas afectaciones.

103. (ii) La segunda pretensión de la acción que parecería tener por objeto la protección de los derechos fundamentales a la vida y la integridad personal de los habitantes de la zona conocida como La Virgen, ubicada en el sector El Hoyito del municipio de Puerto Escondido, persigue en realidad el amparo de derechos colectivos tales como el uso del espacio público, la seguridad de la infraestructura vial o la prevención de desastres previsibles técnicamente. Esto es así, pues el actor intenta que las autoridades accionadas realicen gestiones administrativas y financieras e inicien “la construcción de taludes en la orilla del mar desde El Bolivita hasta El Hoyito… priorizando la zona conocida como la Virgen, donde se evidencia el mayor riesgo”. En otras palabras, procura que se adelanten acciones administrativas dirigidas a prevenir un eventual desastre y, de esa manera, garantizar la seguridad de la zona, lo que corresponde a la protección de un derecho colectivo. La aludida pretensión no busca, por ejemplo, que las familias afectadas sean reubicadas provisionalmente para salvaguardar su vida y su integridad personal, mientras se superan las condiciones de riesgo, lo que sí correspondería al amparo de derechos que pueden calificarse como fundamentales.

104. En conclusión, debido a que la solicitud de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, pues no logra superar el juicio material de procedencia cuando las pretensiones involucran derechos colectivos que pueden ser protegidos mediante el ejercicio de la acción popular, se debe confirmar su improcedencia en lo relacionado con el segundo escenario (erosión marítima).

105. En relación con el tercer escenario, esta Sala de Revisión también estima que se cumple con el criterio de subsidiariedad. La jurisprudencia ha establecido que la acción de tutela es procedente cuando se desconoce el derecho fundamental de petición pues no existe otro medio de defensa o protección en el ordenamiento jurídico diferente a esa acción. En efecto, la Corte Constitucional ha estimado que “el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo”.

106. Así, esta Corporación concuerda con la apreciación del juez de tutela de instancia, pues ante la ausencia de una prueba clara y fehaciente que demostrara que la petición del 21 de abril de 2022 había sido respondida, es cierto que la acción de tutela procede para proteger ese derecho y lograr la respuesta que se extraña.

107. Esta Sala de Revisión extrae las siguientes conclusiones del análisis de procedencia. En lo que respecta al primer escenario, la acción de tutela cumple con todos los requisitos de procedibilidad y, en consecuencia, hay lugar a estudiar si sobre las pretensiones encuadradas en ese escenario operó la carencia actual de objeto. En relación con el segundo escenario, no se cumple con el criterio de legitimación en la causa por activa, dada la ausencia de un grupo determinado o determinable cuyos derechos fundamentales subjetivos pudiesen protegerse mediante la acometida de una obra civil en Puerto Escondido (la construcción de taludes). Esto, aunado a las consideraciones expuestas sobre el criterio de subsidiariedad, en punto de cuándo es procedente una acción de tutela para reclamar un derecho colectivo. Por ende, la Corte no emitirá una decisión de fondo en relación con esa pretensión. En el tercer escenario se cumplen todos los criterios de procedencia, por lo que la Corte se pronunciará de fondo y revisará la decisión del juez de instancia de tutelar el derecho fundamental de petición.

D. Revisión del primer escenario: la carencia actual de objeto en la jurisdicción constitucional

108. Por regla general, los jueces constitucionales tienen el deber de proferir una decisión de fondo respecto de los hechos, pretensiones y pruebas que son sometidas a su juicio, en el marco de un trámite de tutela. Ese deber está fundamentado en el artículo 86 de la Constitución y 1º del Decreto 2591 de 1991, al materializar los derechos de acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva.

109. Sin embargo, existen dos circunstancias bajo las cuales los jueces constitucionales están relevados de cumplir con el anotado deber. En primer lugar, cuando se estime que la tutela es improcedente, ya sea porque no reúne alguno de los criterios de procedibilidad, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, o por alguna de las demás causales desarrolladas por la jurisprudencia. En segundo lugar, cuando los hechos probados en el marco del trámite de tutela llevan al juez a concluir que no existe mérito para dictar sentencia de fondo, pues operó el fenómeno de carencia actual de objeto. En otras palabras, acaece la carencia actual de objeto si la acción u omisión que vulneró o amenazó los derechos fundamentales incoados es superada, desapareció o se produjo el daño que se buscaba evitar.

Carencia actual de objeto por hecho superado

111. La carencia actual de objeto por hecho superado se configura cuando, durante el trámite de la acción de tutela o en su revisión eventual ante la Corte Constitucional, desparecen las circunstancias que dieron origen a la solicitud de amparo. Específicamente, tiene lugar cuando en el entretanto de la presentación de la tutela y el momento del fallo, se reparó la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se pretendía. Para evaluar lo anterior, es necesario que la reparación del derecho invocado no haya ocurrido como consecuencia de una orden impartida por el juez durante el trámite de la tutela.

112. Ahora bien, aun cuando haya operado el hecho superado, el juez constitucional puede formular observaciones sobre los hechos que rodearon la presentación de la tutela para, por ejemplo: (i) condenar su ocurrencia; (ii) advertir sobre su inconstitucionalidad, o (iii) llamar la atención de la parte accionada con el fin de precaver una nueva vulneración de derechos fundamentales.

113. Para prevenir la toma de decisiones que ignoren la protección de derechos fundamentales reclamados en una tutela, esta Corporación ha definido ciertos criterios para establecer si ocurrió o no el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado. Esos criterios son: (i) que existiese una vulneración o amenaza a un derecho fundamental del accionante, que precediera el momento en el que se presentó la tutea; (ii) que durante el trámite del amparo haya cesado la vulneración o amenaza de derecho, y (iii) si la tutela se empleó para el reconocimiento de una prestación, que la misma se satisfaga durante el trámite de tutela, siempre y cuando no corresponda al cumplimiento de una orden del juez constitucional.

Carencia actual de objeto por daño consumado

114. La carencia actual de objeto por daño consumado acaece cuando el daño cuya materialización se buscaba precaver mediante la tutela, ocurre durante su trámite. Esta Corporación ha indicado que el daño consumado se materializa cuando “la amenaza o la vulneración del derecho fundamental han producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela”.

115. El daño consumado puede ocurrir: (i) al momento en que se presenta la tutela; (ii) durante su trámite ante los jueces de instancia o (iii) en el curso de su revisión eventual ante la Corte Constitucional. Así, si el daño llega a consumarse, lo que procede es su resarcimiento a partir de un proceso en el que se debata la violación del derecho fundamental cuya protección se buscaba, como causa del daño que se materializó.

Carencia actual de objeto por situación sobreviniente

116. La carencia actual de objeto por situación sobreviniente se configura cuando el acto que vulneró o puso en riesgo un derecho fundamental, cesó por una razón distinta a la del hecho superado o el daño consumado. Dicho de otra manera, cuando por otro motivo la orden del juez constitucional no tiene la vocación de surtir algún efecto. De acuerdo con la Sala Plena de esta Corporación, se trata de una categoría que no está delimitada. Por ejemplo, la Sentencia SU-522 de 2019 estableció que la carencia actual de objeto por situación sobreviniente se presenta cuando desaparece la vulneración alegada a partir de una actuación ajena a la parte accionada.

117. Otras circunstancias en las que puede darse la carencia de objeto por situación sobreviniente son: (i) cuando el mismo actor asumió una carga que no le correspondía para superar la situación de vulneración; (ii) porque, a raíz de esa misma circunstancia vulneradora o por cualquier motivo, el actor perdió el interés en el resultado del trámite de amparo; (iii) cuando un tercero logra satisfacer el derecho fundamental que se considera desconocido o transgredido, o (iv) es imposible emitir una orden por razones no atribuibles a la parte accionada del proceso. En cualquier evento, la situación sobreviniente exige una

modificación de las circunstancias del caso que haga inocua la protección de los derechos invocados, en el sentido pretendido por el actor.

118. Por otra parte, la Corte aclaró que, en los casos de situación sobreviniente, la carencia actual de objeto no implica necesariamente que los jueces constitucionales no puedan adoptar una decisión de fondo. Es cierto que en esos eventos el objeto de la tutela desaparece por sustracción de materia y la protección reclamada deja de tener sentido. Sin embargo, las autoridades judiciales competentes pueden pronunciarse sobre las problemáticas que dieron origen a la solicitud de tutela y que excedan el caso concreto. Dicho de otra manera, podrán emitir consideraciones adicionales a la declaratoria de la carencia actual de objeto e, incluso, adoptar medidas complementarias, cuando ello resulte necesario, entre otras razones, para "a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o, d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental". En consecuencia, es posible que "dadas las particularidades de un proceso, el juez emita un pronunciamiento de fondo o incluso tome medidas adicionales, a pesar de la declaratoria de carencia actual de objeto" por situación sobreviniente.

E. Estudio del caso concreto respecto del primer escenario

119. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional considera que operó la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto del primer escenario, constituido por las pretensiones uno y tres de la acción de tutela que presentó el personero municipal de Puerto Escondido. Como se indicó en el acápite de hechos de esta providencia, la demanda fue instaurada ante las inundaciones causadas por las fuertes lluvias que afectaron a ese municipio los días 16 y 18 de septiembre de 2022. Ese fenómeno natural obligó al traslado de alrededor de 250 familias a la Casa de las Etnias y al Centro del Adulto Mayor. Para mayor claridad, el texto de las pretensiones uno y tres es el siguiente:

"PRIMERA: Que, dentro de las 48 horas a la admisión (sic) de la presente acción, ORDENE al municipio de Puerto Escondido, Gobernación de Córdoba y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo y Desastres para que adopten las acciones y/o actos urgentes tendientes a proteger a los habitantes del Municipio de Puerto Escondido.

"TERCERO: Que se envíen las ayudas necesarias a los albergues temporales ubicados en la Casa de las Etnias y el Centro del Adulto Mayor (alimentos no perecederos, colchones, frazadas, etc.)."

120. Ahora, tal y como se estableció en las consideraciones de este capítulo, la carencia actual de objeto por hecho superado ocurre cuando, durante el trámite de la acción de tutela, desaparecen las circunstancias que motivaron la solicitud de tutela. Es decir, se reparó la amenaza o vulneración de los derechos cuya protección se pretendía con la acción.

121. Específicamente, el juez constitucional debe verificar lo siguiente para establecer si acaeció una carencia actual de objeto por hecho superado: (i) que existiese una vulneración o amenaza a un derecho fundamental del accionante, que precediera el momento en el que

se presentó la tutela; (ii) que durante el trámite del amparo haya cesado la vulneración o amenaza de derecho, y (iii) que si la tutela se empleó para el reconocimiento de una prestación, la misma se satisfaga durante el trámite de tutela, siempre y cuando no corresponda al cumplimiento de una orden del juez constitucional.

122. En relación con el punto (i), la Sala considera que está demostrada la amenaza a los derechos fundamentales a la vida, la salud e integridad física de las personas y familias ubicadas principalmente en los barrios Villa Juany, Las Marías y Ciudad de Futuro, quienes tuvieron que abandonar sus viviendas ante el riesgo que corrían dadas las inundaciones causadas por las lluvias de los días 16 y 18 de septiembre de 2022, en el municipio de Puerto Escondido. El mencionado fenómeno natural efectivamente ocurrió antes del momento en el cual se presentó la tutela, la cual se radicó el 27 de septiembre de 2022.

123. En lo que respecta a los puntos (ii) y (iii) sobre la cesación de la vulneración o amenaza de los derechos incoados y sobre el reconocimiento de una prestación reclamada mediante una tutela, es necesario referir las respuestas al Auto de Pruebas del 22 de marzo de 2023 allegadas por la Gobernación de Córdoba y la Alcaldía de Puerto Escondido. A partir de esos documentos la Sala considera que, en efecto, durante el trámite de tutela cesó la amenaza de los derechos invocados y se dispensó la ayuda y atención inmediata reclamadas.

124. El 25 de abril de 2023, la Gobernación de Córdoba contestó las preguntas formuladas en el auto de pruebas, así:

a. a. En relación con las acciones emprendidas por esa autoridad territorial para aliviar los daños causados por la Ola Invernal en Córdoba, celebró el Contrato SG-433-2022 con la Fundación Colombia Nuevo Siglo –FUNDACOL, a través del cual se destinaron “3798 ayudas al municipio de Puerto Escondido, como se evidencia en el acta de entrega del 05 de noviembre de 2022, que se anexa al presente escrito”.

En efecto, a folio 7 del documento de Anexos se encuentra un acta en la que consta la distribución de las siguientes ayudas humanitarias, entregadas el 5 de noviembre de 2022 a los pobladores de Puerto Escondido damnificados por las lluvias:

DISTRIBUCIÓN DE AYUDAS HUMANITARIAS – MUNICIPIO DE PUERTO ESCONDIDO

FECHA

BIENES Y/O PRODUCTOS

CANTIDAD DE ARTÍCULOS

05 DE NOV

Kit de alimentos

200

Kit de aseo

100

Sacos

3.018

Cobijas

100

Toldillos

150

Hamacas

100

Zinc

130

TOTAL DE AYUDAS ENTREGADAS

3.768

b. A su vez, en el folio 10 del documento de Anexos se enumeran de manera detallada (con su valor y número de unidades) los artículos entregados, entre los que se encuentran alimentos no perecederos, artículos de aseo personal, materiales de reparación de viviendas y elementos para el descanso y resguardo, a saber: fríjoles, lentejas, sal, azúcar, café, aceite, lomos de atún, arroz, pasta, cepillos de dientes, dentífrico, desodorantes, jabones, papel higiénico, colchonetas, hamacas, láminas de zinc, botas pantaneras, entre otros enseres.

TABLA DE CANTIDADES Y COSTOS PUERTO ESCONDIDO

Producto

Subproducto

Medida

Precio Unitario IVA Incluido

Cantidad Total Requerida

Valor Total

KIT DE ALIMENTOS

compuesto por:

UND

$4.050,00

200

$810.000

2 libras de lentejas

UND

$7.504,00

200

$1.500.800

1 libra de sal

UND

$850

200

$170.000

1 libra de azúcar

UND

$2.141,00

200

$428.200

1 libra de café

UND

$11.184,00

200

$2.236.800

1 frasco de aceite x1000cc

UND

$12.928,00

200

$2.585.600

2 unidades de panela

UND

$4.123,00

200

$824.600

2 latas de lomito de atún

UND

$10.500,00

200

$2.100.000

8 libras de arroz

UND

$14.289,00

200

$2.857.800

1 libra de harina de trigo

UND

$1.959,00

200

$391.800

1 libra de pasta tipo espagueti

UND

$2.730,00

$546.000

KIT DE ASEO compuesto por:

3 cepillos de dientes

UND

$6.900,00

100

$690.000

1 crema dental x 63cc

UND

$3.900,00

100

$390.000

1 desodorante en crema x48g

UND

$13.323,00

100

$1.332.300

3 jabones de baño x 120gr

UND

$7.381,00

100

$738.100

2 papeles higiénicos x 25 metros.

UND

$3,923.00

100

$392.300

1 toallas higiénicas x12

UND

$4.652,00

100

$465.200

1 cuchilla de afeitar

UND

$3.000,00

100

$300.000

Toldillo Sencillo en tela marquisette (1m x1.9m x 1.40)

UND

$32.333,00

150

$4.849.950

Colchonetas tipo Campin (60 x 170 x 3.5cm)

UND

$59.000,00

0

$ –

Hamaca sencilla (1.40 x 2.20 o 1.35 x 2.25)

UND

$58.500,00

100

$5.850.000

UND

$56.000,00

100

$5.600.000

Sacos en polipropileno

UND

$1.650,00

3018

$4.979.700

Láminas de Zinc Corta calibre 35

UND

$27.909,00

130

$3.628.170

Metro plástico negro calibre 4

MT

$5.507,00

0

$ –

Bota Caucho-pantanera

UND

$38.100,00

0

$ –

TOTAL

$43.667.320

También se aportaron fotografías de las entregas realizadas a la población y copia íntegra del Contrato SG-433-2022 (folios 15 a 23 del documento de Anexos).

c. Por otra parte, a folio 8 del documento de Anexos, consta la solicitud de apoyo enviada por la Secretaria de Gobierno de Puerto Escondido a la Gobernación de Córdoba, mediante la cual solicita ayuda humanitaria para proteger a la población en riesgo por la ola invernal en ese municipio. La misiva es del 1 de octubre de 2022. En ella también consta que el Departamento de Córdoba declaró situación de calamidad pública en su territorio, con ocasión de la temporada de lluvias (Decreto 00439 del 10 de mayo de 2022). A su turno, la Gobernación también declaró la urgencia manifiesta por la misma causa el 13 de agosto de 2022.

En esa oportunidad, el Municipio de Puerto Escondido solicitó apoyo con kits de alimentos perecederos y no perecederos, sacos en material de polipropilenos, botas de caucho, láminas de zinc y otros bienes que permitieren salvaguardar a la población.

d. La Gobernación de Córdoba también manifestó que en la actualidad está en proceso de adoptar el Plan Departamental de Gestión del Riesgo dirigido a atender fenómenos como olas invernales o la erosión. Esto, a la garantía del artículo 37 de la Ley 1523 de 2012 (Estrategia Departamental para la Respuesta a Emergencias).

e. Finalmente, indicó que no reposa en sus archivos la planeación o ejecución de obras de infraestructura realizadas dentro de los últimos 5 años destinadas a atender crisis invernales y la erosión de las playas en Puerto Escondido. Señaló que la Gobernación de Córdoba no cuenta con la capacidad para adelantar estudios técnicos o científicos sobre las causas o planes de mitigación dirigidos a atender crisis invernales, la erosión de las playas u otros eventos similares.

125. El 17 de mayo de 2023, la Alcaldía de Puerto Escondido respondió a las preguntas formuladas en el Auto de pruebas del 22 de marzo de 2023. Ese ente territorial explicó lo siguiente:

a. a. A modo de contexto, señaló que las necesidades básicas insatisfechas del municipio ascienden a un 80% para los 24.000 habitantes. La población carece de agua potable y no tiene acueducto propio; el suministro de ese líquido se realiza mediante carro tanques y por turnos.

En cuanto a la población afectada por la tutela, la Alcaldía señaló que en efecto se llevó a cabo un censo con el fin de definir el número de ayudas necesarias. Por otra parte, indicó que la población de Puerto Escondido “está compuesta en un 80% por personas afro y un 20% indígena. No obstante, según el último censo poblacional, los afro componen un 69.4%, indígenas 3.5% y otros 27.1%”.

Específicamente, la Ola Invernal de 2022 y, particularmente, las lluvias ocurridas los días 16 y 18 de septiembre del mismo año, ocasionaron el desbordamiento de los canales de desagüe en Puerto Escondido, lo cual, a su turno, causó las inundaciones que motivaron esta tutela.

i. i. Las familias afectadas fueron trasladadas al Centro de Vida del Adulto Mayor del municipio, donde recibieron ayuda de primera mano. De acuerdo con ese ente territorial, ante la emergencia, se informó a la Dependencia de Atención del Riesgos del Departamento

la cual “envío elementos de primera necesidad de forma provisional para atender a los damnificados, los cuales, luego de 2 semanas aproximadamente, retornaron a sus hogares con ayuda de la administración municipal” (negrilla y subraya fuera del texto original).

. Ante la emergencia, la Secretaría de Planeación y Obras Públicas efectuó la limpieza de las calles, el dragado de los canales y allanó el terreno con basalto para minimizar las afectaciones causadas por las lluvias y la erosión (ver material fotográfico). La Alcaldía también manifestó que la Gobernación departamental de Córdoba prestó maquinaria para rehabilitar las vías de acceso a los lugares habitados por los damnificados, así como para la remoción de escombros.

. En diciembre de 2022, a través de un proceso de selección de mínima cuantía, la Alcaldía celebró el Contrato PCMC-061-2022 cuyo objeto fue el “suministro de 177 kits alimentarios para personas afectadas por la temporada de lluvias en el Municipio de Puerto Escondido”. Estos kits fueron complementados con las ayudas y elementos provistos por la Gobernación de Córdoba “que sirvieron para garantizar la seguridad alimentaria de la población damnificada mientras se superaba la contingencia ocasionada por las lluvias del momento”. Para demostrar la entrega de las ayudas, se aportaron copia de las planillas en donde consta su recibo, por parte de la población afectada.

. Los barrios Ciudad Futuro, Las Marías y Villa Juany (los más perjudicados por la Ola invernal), tenían sus vías en pésimo estado y sin pavimentar, lo cual facilitó el paso de la avalancha causada por las lluvias. A su vez, presentaban problemas con sus desagües, los cuales de desbordaron ante la emergencia.

Ante esa problemática, la Alcaldía señaló que las vías se encuentran en proceso de reparación, a partir del proyecto de ejecución conjunta con el Departamento de Prosperidad Social cuyo objeto es la “Rehabilitación y Mejoramiento de las Vías Urbanas mediante la Construcción de Pavimento en Concreto rígido y articulado”.

. Para garantizar la seguridad física y jurídica de las viviendas del municipio y de sus habitantes, la Alcaldía de Puerto Escondido ha adelantado las siguientes iniciativas. Primero, a través de la Secretaría de Planeación, está en construcción un “box culvert (BPIN 202323574001)” en el barrio Ciudad Futuro. Esto con el objetivo de que los canales de desagüe de la zona tengan la capacidad suficiente para evacuar aguas lluvias sin desbordarse. Segundo, el Municipio y la Superintendencia de Notariado y Registro celebraron el Convenio Interadministrativo No. 233-2020 con el fin de legalizar los títulos de los predios de los barrios Ciudad Futuro, las Marías y Villa Juany.

c. En relación con la afectación ocasionada por la erosión en el municipio y el aumento del nivel del mar, la Alcaldía manifestó que no cuenta con los recursos necesarios para combatir ese fenómeno. En consecuencia, sus acciones se ven limitadas a realizar campañas de concientización y prevención o a prohibir que la población haga construcciones o adecuaciones en las zonas más afectadas por esos fenómenos.

Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de Puerto Escondido radicó un proyecto con el fin de mitigar la erosión, sobre el cual no se ha obtenido respuesta “ni tampoco ayuda de ninguna entidad gubernamental”. La Alcaldía también hizo referencia

a otro programa cuyo objeto es la “Recuperación de la Capacidad Hidráulica del Rio Canalete para la Mitigación del Riesgo por Inundación en el municipio de Puerto Escondido”, a través del dragado de ese afluente con el fin de evitar su desbordamiento y las inundaciones que ello ocasiona. A su vez, indicó que la asignación destinada al manejo de situaciones de esa naturaleza, para el año 2022, asciende a $56.000.000.

Por otra parte, ese ente territorial manifestó que aún no cuenta con la información referente a si la erosión o la ola invernal de 2022 han ocasionado el desplazamiento de personas residentes en el municipio. Llama la atención especialmente sobre la erosión marítima la cual “cada día va en aumento y coloca en riesgo el futuro del municipio”, esto pues ese fenómeno natural afecta el turismo, causa la desaparición de las playas y pone en riesgo la propiedad privada.

d. Por último, la Alcaldía manifestó que, a su juicio, la falta de interés de las entidades del orden nacional y departamental constituyen los principales retos para atender los riesgos derivados de la ola invernal y de la erosión. También llamó la atención sobre el hecho de no ser considerado municipio PDET y haber sido excluido de la creación del Pacto del Golfo de Morrosquillo.

126. Así, a partir de los escritos de respuesta y de las pruebas y anexos enviadas por la Alcaldía de Puerto Escondido y la Gobernación del Departamento de Córdoba, esta Sala de Revisión considera que se demostró el acaecimiento de la carencia actual de objeto por hecho superado. Esto, respecto de las pretensiones uno y tres de la acción de tutela, las cuales iban dirigidas a que las autoridades accionadas adoptaran todas las acciones urgentes tendientes a proteger a los habitantes de ese municipio, así como a enviar las ayudas necesarias a los albergues a donde fueron traslados los damnificados por las lluvias de septiembre de 2022.

127. En efecto, esta Corporación constató que cesó la amenaza de los derechos fundamentales invocados a la vida, la salud e integridad física, por cuanto la Alcaldía de Puerto Escondido y la Gobernación de Córdoba: (i) garantizaron el traslado de las personas amenazadas a un refugio durante la emergencia. También se constató el regreso a sus viviendas, luego de que finalizara la situación de riesgo; (ii) entregaron –respectivamente– 177 kits de alimentación y 3.768 ayudas, incluyendo alimentos, frazadas, materiales de construcción, kits de aseo y demás elementos esenciales para garantizar el bienestar y la dignidad de las personas afectadas, y (iii) en el caso de la aludida Alcaldía, esta ha acometido obras dirigidas a prevenir el acaecimiento de un nuevo desastre mediante la pavimentación de vías, el mantenimiento y destaponamiento de desagües y la construcción de un “box coulvert” que evite una nueva avalancha ante otra emergencia de lluvias.

F. Revisión del tercer escenario: la vulneración del derecho de petición

128. Tal y como se anotó en precedencia, la sentencia de tutela de única instancia estimó que las autoridades accionadas vulneraron el derecho de petición de la Personería de Puerto Escondido, al no responder la solicitud que presentó el 21 de abril de 2022. En esa solicitud, la Personería de Puerto Escondido requirió a las autoridades accionadas la destinación de recursos de carácter urgente, con el fin de contrarrestar la erosión marítima en ese municipio. En el texto de ese documento se afirma que en esa población el 70% de las

personas son afrodescendientes y el 30% restante es indígena, por lo que son sujetos de especial protección constitucional.

129. Por otra parte, la aludida petición indicó que los habitantes y el comercio de Puerto Escondido se encuentran en peligro, dada la erosión que sufre la zona costera del lugar. Específicamente, se trata del barrio 'El Bolivita' que conduce al lugar conocido como 'El Hoyito', en donde las playas van desapareciendo a raíz del anotado fenómeno. Específicamente, han sido afectadas viviendas, establecimientos de comercio y las vidas de las personas que habitan o trabajan en ese lugar. Por lo anterior, el Personero de Puerto Escondido les solicitó a la Alcaldía de ese municipio, a la Gobernación de Córdoba y la UNGRD que inicien la construcción de taludes en área con el fin de evitar un desastre natural en la zona.

130. Esta Corporación revisará este tercer escenario a partir del siguiente problema jurídico: ¿La Gobernación de Córdoba, la UNGRD y la Alcaldía de Puerto Escondido vulneraron el derecho de petición de la Personería de ese municipio, al no contestar la solicitud que elevó ese personero el 21 de abril de 2022? Para absolver este cuestionamiento, la Sala hará una referencia breve al alcance del derecho de petición y, a continuación, estudiará si las autoridades accionadas desconocieron ese derecho.

Alcance del derecho fundamental de petición

131. El artículo 23 de la Constitución establece el derecho fundamental de toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas, por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. La jurisprudencia constitucional ofrece un extenso precedente sobre el contenido y alcance de ese derecho, en particular dada su condición instrumental para la materialización y protección de otros derechos fundamentales, así como la vigencia del principio de democracia participativa. Así, para efectos de la resolución del asunto de la referencia, se hará una breve mención a sus elementos esenciales.

132. Respecto del objeto de la solicitud, resulta indiferente para la eficacia del derecho de petición el interés que tenga la persona en la información o la materia solicitada. Aunado a lo anterior, el ejercicio de ese derecho no está sometido a solemnidades particulares. A su turno, la respuesta que se otorgue debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) prontitud, lo cual significa que la autoridad ante quien se presentó la solicitud debe responderla en el menor tiempo posible y, en cualquier caso, sin exceder los plazos previstos por la Ley 1755 de 2015, so pena de la imposición de las sanciones previstas ante esa falta; (ii) respuesta de fondo, esto es, que se trate de una contestación clara, inteligible y de fácil comprensión para la ciudadanía; precisa, de modo que atienda lo solicitado y se excluya información impertinente. Lo anterior, con el objeto de evitar que se profieran respuestas evasivas o elusivas; congruente, esto es, que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad. La respuesta también debe ser consecuente con el trámite que la origina, por ejemplo, cuando esta se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en el cual no puede concebirse como una petición aislada, y (iii) la respuesta debe ser notificada al peticionario y debe dejarse constancia de esa actuación.

Análisis del caso concreto en relación con el tercer escenario: el desconocimiento del derecho

fundamental de petición

134. En primera medida, la Sala considera necesario hacer una referencia breve a los fallos extra y ultra petita en materia de tutela. Esto pues, como se advirtió anteriormente, el fallo de instancia amparó el derecho de petición del personero municipal de Puerto Escondido aun cuando este no formuló una pretensión específica sobre este tema en su tutela.

135. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido consistente en precisar que los jueces de tutela pueden adoptar fallos extra y ultra petita, lo cual significa proferir una decisión en la que se conceda la protección de un derecho fundamental, a partir de situaciones o garantías no alegadas o de pretensiones no planteadas o a decidir más allá de le pedido. Esto, cuando la situación fáctica en la que se soporta el amparo pueda evidenciar la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario.

136. De vuelta al caso concreto, en el hecho noveno del escrito de tutela, el Personero de Puerto Escondido manifestó que el día 21 de abril de 2022 radicó ante las autoridades accionadas "una solicitud de destinación de recursos de carácter URGENTE, para contrarrestar [la] erosión marítima en el Municipio de Puerto Escondido –Córdoba, solicitud que hasta la fecha NO fue respondida por las entidades accionadas, razón por la cual este despacho informó del RIESGO en el que vive nuestra comunidad". Sin embargo, a pesar de la afirmación anterior, el aludido personero municipal no incluyó una pretensión dirigida a la protección de su derecho fundamental de petición. Es por eso que la orden del juez de tutela de instancia se enmarca en las facultades de los jueces constitucionales de proferir fallos extra petita, pues dispuso la protección del derecho de petición aun cuando no se formuló una pretensión en tal dirección. Esto pues amparó un derecho fundamental aun cuando su vulneración no fue alegada o planteada en la tutela.

137. Por otra parte, la Sala considera que el contenido de la petición del 21 de abril de 2022 es semejante en su sentido a la segunda pretensión de la acción de tutela. En efecto, tanto la petición como la pretensión están encaminadas a lograr las gestiones administrativas y financieras necesarias, de parte de las autoridades accionadas, para iniciar la construcción de taludes en la orilla del mar de Puerto Escondido, "desde el Bolivita hasta El Hoyito".

138. Al respecto, la Sala debe diferenciar dos circunstancias diferentes. Por una parte, está el acudir a la tutela para lograr la consecución de la obra en comento, a través de una orden que les imponga a las autoridades accionadas adelantar las gestiones necesarias para acometerla. Sin embargo, tal y como se estableció en el análisis de procedencia, la solicitud de amparo no reúne los requisitos de necesarios para –en este caso– evaluar de fondo la protección de los derechos colectivos involucrados.

139. Por otra parte, se encuentra el derecho de petición del accionante, cuya violación advirtió el juez de instancia. La Sala considera que el hecho de que sea improcedente la pretensión de lograr vía tutela la realización de la obra de taludes, no quiere decir que las autoridades accionadas están relevadas de su deber de brindar una respuesta a la petición del actor. Se insiste en que son dos temas diferentes. Así, la improcedencia de una pretensión dirigida a garantizar derechos colectivos como, por ejemplo, el uso del espacio público o a la seguridad de la infraestructura vial, no supone de suyo que no haya lugar a

proteger el derecho fundamental de petición del actor.

140. A partir de las consideraciones anteriores, la Sala estima que la Alcaldía de Puerto Escondido y la UNGRD vulneraron el derecho de petición del personero municipal de esa población. En el caso de la Alcaldía, aunque esta manifestó haber negado su petición de manera verbal, la Sala considera que no existe evidencia en el expediente de que esa respuesta existió o que cumplió con los criterios establecidos por la jurisprudencia respecto del contenido propio de una contestación. Específicamente, no hay prueba verificable que evidencie las razones por las cuales esa Alcaldía negó la solicitud del personero de Puerto Escondido, al tiempo que es imposible determinar si su respuesta se dio en tiempo.

141. En el caso de la UNGRD, esa entidad remitió oficio de fecha 18 de octubre de 2022, cuyo asunto define como "Cumplimiento de Sentencia de Tutela de Primera Instancia". En su memorial, la UNGDR informó al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería que:

"[R]evisados los canales institucionales de correspondencia y/o atención al ciudadano de la UNGRD, concretamente los correos electrónicos correspondencia@gestiondelriesgo.gov.co, contactenos@gestiondelriesgo.gov.co y participacionciudadana@gestiondelriesgo.gov.co se verificó que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres no fue notificada del derecho de petición" presentado por el Personero Municipal".

142. Sumado a lo anterior, aduce esa Unidad que la petición fue radicada, en realidad, ante otra autoridad pública, pues en la copia de la petición anexa al escrito de tutela consta el sello de radicación de la Gobernación de Córdoba. No obstante, en el encabezado del texto de la petición presentada por el Personero de Puerto Escondido, aparece este correo electrónico: contactenos@gestiondelriesgo.gov.co.

144. En lo que concierne a la Gobernación de Córdoba, en el expediente que obra en sede de revisión consta una copia de una comunicación, de fecha 4 de octubre de 2022 (remitida el día 7 del mismo mes), en la que se le informó al personero municipal de Puerto Escondido que de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 son los alcaldes los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus distritos o municipios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

145. La Sala Cuarta de Revisión estima que para el caso de la Gobernación de Córdoba operó la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto de la vulneración del derecho de petición del personero de Puerto Escondido. Lo anterior, por cuanto ese ente territorial contestó la petición elevada por ese personero el 21 de abril de 2022, mediante comunicación de fecha 4 de octubre de ese mismo año, remitida el día 7 del mismo mes. En consecuencia, esa respuesta se emitió antes de que el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería (como juez de tutela de instancia) profiriera su sentencia, lo cual ocurrió el 11 de octubre de 2022.

146. La Sala no desconoce –y llama la atención– sobre el hecho de que la respuesta de la Gobernación de Córdoba a la petición del 21 de abril de 2022 se dio por fuera del término de quince (15) días previsto para el efecto en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015. Tal circunstancia –la respuesta tardía– vulnera el derecho de petición del actor. Sin embargo,

como en este momento la aludida Gobernación ya envió su respuesta, e incluso lo hizo antes de la sentencia de tutela del 11 de octubre de 2022, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre ese particular, pues se superó el hecho que consideró el juez de instancia para declarar la vulneración del derecho de petición, respecto de la Gobernación de Córdoba.

147. En consecuencia, para la Sala de Revisión es claro que la Alcaldía de Puerto Escondido y la UNGRD vulneraron el derecho de petición del personero de ese municipio, al no responder a tiempo y de fondo la petición que este último elevó el 21 de abril de 2022. En el caso de la Gobernación de Córdoba, la Sala evidenció que operó la carencia actual de objeto por hecho superado.

148. Por último, la Sala recalca que, por disposición del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, corresponde al juez de instancia, en este caso, al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería, Córdoba, verificar el cumplimiento de la decisión de tutela, respecto de la anotada vulneración del derecho de petición del personero municipal de Puerto Escondido. Esto, si el aludido accionante estima que su derecho de petición aún no ha sido satisfecho.

G. Apreciaciones de la Corte Constitucional respecto del fenómeno de erosión padecido por el Municipio de Puerto Escondido

149. El juez de tutela puede, si lo considera oportuno, formular observaciones en torno a una controversia o situación que, aun cuando no fue abordada de fondo, merece algún tipo de mención. Esto se puede hacer con el fin de referirse a la ocurrencia del acto que vulnera o amenaza derechos, advertir sobre su inconstitucionalidad o llamar la atención de la parte accionada con el fin de precaver una nueva vulneración de derechos fundamentales.

150. En el marco de lo anterior, la Sala considera relevante referirse al fenómeno de erosión que aqueja a Puerto Escondido. Del escrito de tutela, de sus contestaciones, de la sentencia de instancia y de la información recabada durante el trámite de revisión puede concluirse que la erosión es un fenómeno serio cuyos efectos se han tornado más graves recientemente. Además, la concurrencia de otros fenómenos como el calentamiento global o el aumento del nivel de los mares agravan las implicaciones negativas que la erosión tiene sobre las áreas costeras de Colombia y, sobre todo, para el ambiente, la naturaleza y las personas que habitan en esas zonas. Esta Corte recalca que la población de esas áreas suele estar compuesta, en su mayoría, por personas afrodescendientes o indígenas.

151. En el caso de Puerto Escondido, por ejemplo, no hay acueducto. También enfrenta problemas de financiación para acometer las obras necesarias para sortear de manera la erosión que aqueja al municipio y a sus habitantes. La Sala recalca en que los primeros damnificados con ese fenómeno son la población –en su mayoría de bajos recursos– que habita en los litorales marítimos.

152. Sobre ese punto, esta Corporación también advierte la existencia de una contradicción. Por una parte, la regulación en materia de gestión del riesgo y atención de desastres les asigna principalmente a las alcaldías de los municipios la responsabilidad respecto de la atención de desastres y emergencias, así como el deber de acometer obras para prevenir o mitigar la gravedad de esos desastres o emergencias. Sin embargo, tal y como lo manifestó

la Alcaldía de Puerto Escondido, municipios como ese carecen de los recursos necesarios para adelantar esas obras, por lo que requieren del presupuesto de la Nación y de los demás entes que concurren al Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres. En efecto, la Alcaldía de Puerto Escondido manifestó que su presupuesto para este tema del año 2022 ascendía a poco más de cincuenta millones de pesos.

153. Esta Sala llama la atención sobre un punto en específico. En su escrito de respuesta al Auto de pruebas, la UNGRD puso de presente su decisión de rechazar el Proyecto denominado "Estabilización de los Taludes en la Orilla del Mar del Casco Urbano del Municipio de Puerto Escondido, Departamento de Córdoba, Fase III", mediante el cual se solicitaron recursos del FNGRD. Justamente, ese proyecto buscaba obtener la financiación necesaria para construir los taludes que el municipio necesita para mitigar el efecto que la erosión ha tenido sobre sus vías.

154. Según la UNGRD, el aludido proyecto no cumplió con la metodología de presentación de proyectos (procedimiento 'Revisión de Proyectos PR-1702 SRR-02'). Adicionalmente, consideró que se trata de una iniciativa de carácter ambiental que no es de su competencia. Para la Sala, es extraño que la obra de taludes no busque mitigar el riesgo de una emergencia, pues es claro que acometerla tiene el potencial de prevenir un desastre para las personas que habitan cerca de la vía cuya intervención se reclama.

Por lo anterior, la Sala considera adecuado exhortar a la UNGRD y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que le brinden a Puerto Escondido la información, capacitación y asesoría que requieran para que ese municipio pueda acometer las obras necesarias para mitigar los efectos de la erosión que padece esa población. En el marco de lo anterior, las aludidas entidades deberán –bajo el marco jurídico aplicable y de sus competencias– impulsar los trámites que se requieran para destinar los recursos que permitan la realización de las obras requeridas.

155. La asesoría que esas autoridades deben brindarle a Puerto Escondido puede tener en cuenta, por ejemplo, (i) la Recomendación 004 de 2021 del Comité Nacional de Reducción de Riesgo de Desastre, sobre la implementación de alternativas de solución que mitiguen o reduzcan la afectación causada por la erosión costera en los litorales colombianos (a la que hizo referencia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en sede de revisión) y (ii) el Documento CONPES 3990 "Colombia Potencia Bioceánica", que constituye una hoja de ruta para que los entes territoriales formulen de manera adecuada sus planes municipales de gestión del riesgo con énfasis en fenómenos marino-costeros, según lo informado por la UNGRD en sede de revisión.

156. La Sala de Revisión destaca que obras como la que reclama el personero Puerto Escondido respecto de los taludes que solicita se construyan en ese municipio, deben ser tomadas en serio por las autoridades, especialmente las del orden Nacional, las cuales cuentan con un conocimiento técnico, jurídico y ambiental que en muchas ocasiones esa población y otras semejantes no tienen. Todo lo anterior, con el ánimo de fortalecer la respuesta del Estado y de las autoridades respecto del cambio climático y el calentamiento global, expresada mediante el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –SNGRD y los demás instrumentos y programas que están en marcha, de conformidad con lo descrito

en su informe por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

H. Las solicitudes elevadas en sede de revisión ante la Corte Constitucional

157. En el fundamento jurídico 41 y siguientes de esta decisión se resumieron las solicitudes elevadas por la Alcaldía y la Personería de Puerto Escondido, en relación con las afectaciones causadas por el sismo que ocurrió en el área el 24 de mayo de 2023. Aunque esta Sala de Revisión concuerda con que esas afectaciones pueden ser graves, tales hechos, como bien lo reconoce la misma Alcaldía, no guardan ninguna identidad con la circunstancia que motivó esta tutela, a saber, las inundaciones de Puerto Escondido de septiembre de 2022.

158. De acuerdo con lo manifestado por las aludidas autoridades, para el momento de las peticiones ya habían acudido al área el Servicio Geológico Colombiano y se había dado aviso a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge –CVS, al Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, a la Cruz Roja y a la Gobernación de Córdoba. Así, para esta Corporación, el accionante y la Alcaldía de Puerto Escondido deben agotar todos los mecanismos e instancias a su disposición para lograr una evaluación de esas afectaciones, para luego considerar las distintas respuestas que brinden las instituciones competentes respecto de esa problemática.

I. Síntesis de la decisión y las órdenes a impartir

159. El personero municipal de Puerto Escondido presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía de esa población, la Gobernación de Córdoba y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD. Según el actor, los derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la libre locomoción de una parte de la población estaban en riesgo, luego de las lluvias y avalanchas que ocurrieron en el lugar los días 16 y 18 de septiembre de 2022.

160. Para efectos de resolver en sede de revisión esta controversia, la Sala dividió su estudio en tres escenarios. El primero correspondió a las pretensiones uno y tres de la acción de tutela, mediante las cuales se buscaba la protección inmediata y el envío de elementos de primera necesidad para la población damnificada con el referido evento natural. El segundo escenario se refirió a la pretensión número dos de la tutela, en la cual el actor buscaba que se les ordenara a las autoridades accionadas acometer las gestiones necesarias para la construcción de unos taludes en ese municipio, dado el deterioro de una de sus vías causado por la erosión marítima. El tercer escenario estudió la decisión del juez de tutela de instancia de proteger el derecho de petición del personero municipal, para quien ese derecho fue desconocido por las autoridades accionadas, al no responder una petición del actor remitida el 21 de abril de 2022.

161. La Sala evaluó la procedencia de los tres escenarios. Para el primero, estimó que las pretensiones dirigidas a salvaguardar con urgencia los derechos de la población damnificada por las lluvias sí eran procedentes, pues reunían los criterios de legitimación en la causa por activa y por pasiva, inmediatez y subsidiariedad. Para el segundo, concluyó que era improcedente la pretensión de lograr, vía tutela, la construcción de una obra civil en Puerto

Escondido, pues no se cumplió con el criterio de legitimación en la causa por activa ni el de subsidiariedad, el cual se evaluó pues la Sala de Revisión consideró oportuno referirse a la protección de derechos colectivos en sede de tutela. Por último, en relación con el tercer escenario, señaló que también era procedente la protección del derecho de petición del actor, pues la jurisprudencia ha establecido que el amparo constitucional es admisible ante el desconocimiento de esa garantía fundamental.

162. Posteriormente, la Sala concluyó que operó la carencia actual de objeto por hecho superado respecto del primer escenario, referente a las pretensiones de atención y protección inmediata de la población damnificada de Puerto Escondido. Esto pues tanto la Alcaldía municipal como la Gobernación de Córdoba entregaron los elementos necesarios para garantizar el bienestar, salubridad y dignidad de los damnificados mientras se superaba la emergencia. Además, la totalidad de la población afectada pudo retornar posteriormente a sus viviendas.

163. En cuanto al tercer escenario, esta Corporación estimó que la Alcaldía de Puerto Escondido y la UNGRD vulneraron el derecho de petición del actor, pues no respondieron oportunamente y en debida forma la petición que ese personero elevó el 21 de abril de 2022 dirigida, justamente, a lograr la construcción de los taludes a los que se refiere esta tutela. Por otra parte, la Sala consideró que, respecto de este punto, operó la carencia actual de objeto por hecho superado para la Gobernación de Córdoba, pues ese ente territorial remitió su respuesta a la petición aludida antes de que se hubiese proferido la sentencia de tutela que fue objeto de revisión en esta oportunidad.

Por otra parte, la Sala decidió exhortar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD, para que brinden a Puerto Escondido la información, capacitación y asesoría necesarios para que ese municipio pueda acometer las obras que requiera dirigidas a mitigar los efectos de la erosión que padece. Esto, pues a partir de las distintas pruebas aportadas durante el trámite de revisión se constató la gravedad de la erosión que padece Puerto Escondido. En el marco de lo anterior, las aludidas entidades deberán –bajo el marco jurídico aplicable y de sus competencias– impulsar los trámites que se requieran para destinar los recursos que permitan la realización de las obras requeridas.

164. Por último, la Sala Cuarta de Revisión estableció que no había lugar a pronunciarse respecto de las solicitudes elevadas por el actor y la Alcaldía de Puerto Escondido, pues versaban sobre un sismo que ocurrió en la zona en mayo de 2023 y, por ende, no guardaban identidad fáctica con la presente tutela.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR el numeral primero resolutivo de la sentencia de tutela de única de instancia del 11 de octubre de 2022, dictada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de

Montería, Córdoba, exclusivamente, respecto de las pretensiones primera y tercera de la tutela instaurada por el personero municipal de Puerto Escondido, Córdoba. En su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado sobre esas dos pretensiones, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. CONFIRMAR el numeral primero resolutivo de la sentencia de tutela de única de instancia del 11 de octubre de 2022, dictada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería, Córdoba, exclusivamente, respecto de la segunda pretensión de la tutela instaurada por el personero municipal de Puerto Escondido, Córdoba.

TERCERO. CONFIRMAR el numeral segundo resolutivo de la sentencia de tutela de única de instancia del 11 de octubre de 2022, dictada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Montería, Córdoba, respecto de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD y la Alcaldía del Municipio de Puerto Escondido Córdoba y DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado, exclusivamente, para la Gobernación del Departamento de Córdoba.

CUARTO. EXHORTAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD, para que brinden a Puerto Escondido la información, capacitación y asesoría necesarios para que ese municipio pueda acometer las obras que requiera dirigidas a mitigar los efectos de la erosión que padece. En el marco de lo anterior, las aludidas entidades deberán –bajo el marco jurídico aplicable y de sus competencias– impulsar los trámites que se requieran para destinar los recursos que permitan la realización de las obras requeridas.

QUINTO. Por Secretaría General de esta Corte, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado (E)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General