

## **DEFENSA DEL DERECHO DE LA COMUNIDAD ÉTNICA RAIZAL A SER CONSULTADA SOBRE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA ISLA DE PROVIDENCIA COMO CONSECUENCIA DE CAMBIO CLIMÁTICO.**

**“La destrucción del 98% de la infraestructura de las islas de Providencia y Santa Catalina por el paso del huracán Iota demuestra que actualmente el cambio climático es la principal amenaza para la garantía de los derechos humanos. Por ello, resulta esencial adoptar medidas contundentes y oportunas de prevención y adaptación a los desastres naturales.”**

**Descriptor:** Medio ambiente, derecho a la consulta previa.

### **1. Organización**

**1.1. Nombre:** Grupo de Acciones Públicas, en alianza con la Veeduría Cívica Old Providence

**1.2. País:** Colombia

**1.3. Descripción:** El Grupo de Acciones Públicas (GAP) es una clínica jurídica de derechos humanos e interés público de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia) con 24 años de trayectoria, que realiza litigio estratégico en asuntos de derechos humanos. La Veeduría Ciudadana Old Providence

**1.4. Ejes temáticos:** Desastres naturales, cambio climático, vivienda digna, consulta previa, salubridad pública.

### **2. Caso**

**2.1. Nombre para referencias:** Defensa del derecho de la comunidad étnica raizal a ser consultada sobre medidas de adaptación y reconstrucción, tras el paso del Huracán Iota en la Isla de Providencia.

**2.2. Información de identificación de sentencia:** T-333 de 2022 de la Corte Constitucional de Colombia.

**2.3. Resumen de los hechos del caso:** Entre el 14 y el 15 de noviembre del 2020, el Huracán Iota pasa por el Archipiélago de San Andrés y Providencia, en el Caribe colombiano, y destruye en un 98% la isla de Providencia, habitada mayoritariamente por miembros de la comunidad étnica raizal. Tras la destrucción, el Gobierno Nacional fija una Plan de Acción Específica para su reconstrucción e invirtió un alto valor de recursos públicos, pese a ello las obras fueron lentas, no incluyeron medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y se hicieron sin consulta previa a la comunidad, imponiendo decisiones que no respetan la cultura raizal frente a las viviendas. En paralelo, mientras las obras sucedían, las personas en la isla vivían en condiciones indignas que vulneran sus derechos a una vivienda digna, salud, agua potable y saneamiento básico.

Por esta razón, la Veeduría Cívica Old Providence compuesta por lideresas de la comunidad raizal, con el apoyo del Grupo de Acciones Públicas, presenta en febrero de 2021 una acción de tutela, buscando la defensa de sus derechos fundamentales, de cara a cómo se venía dando el proceso de reconstrucción de la Isla. El proceso logra

llegar a la Corte Constitucional, que tutela los derechos de la comunidad y en este momento se acompaña el cumplimiento del fallo.

**2.4. Derechos afectados:** Consulta previa, identidad cultural, dignidad humana, vivienda digna, salud, agua potable, educación, saneamiento básico y ambiente sano.

**2.5. Actores parte del proceso:**

**2.5.1. Legitimación activa:** Josefina Huffington Archbold

**2.5.2. Legitimación pasiva:** Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo / Presidencia de la República de Colombia / Ministerio del Interior / Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio / Gerente de la Situación de Desastre y Reconstrucción del Departamento / Gerente Local para la Atención y Reconstrucción del Archipiélago / Secretarías de Planeación, Salud y Gobierno de la Alcaldía de Providencia.

**2.5.3. Intervinientes:** Universidad de Reading, Universidad de Medellín y Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Dejusticia, Fundación ProBono y Transparencia por Colombia.

**3. Estrategia de litigio:**

**3.1. Pretensión:** Que se consulte y socialice el Plan Específico de Manejo de la Situación de Desastre, con un enfoque de cambio climático que incluya medidas de adaptación y mitigación; y se tomen medidas para garantizar el saneamiento y disponibilidad de agua mientras se reconstruye la Isla.

**3.2. Estrategia:**

**3.2.1. Argumentos de derecho**

**3.2.1.1. Normativa y jurisprudencia nacional:**

3.2.1.1.1. Constitución Política de Colombia, artículos 1, 2, 7, 11, 40, 103, 310, 330, 366.

3.2.1.1.2. Decreto 2591 de 1991

3.2.1.1.3. decreto 1472 de 2020

3.2.1.1.4. Decreto 122 de 2020

3.2.1.1.5. Decreto 1211 de 2018

3.2.1.1.6. Ley 1712 de 2014

3.2.1.1.7. Ley 1523 de 2012

3.2.1.1.8. Ley 387 de 1997

3.2.1.1.9. Ley 47 de 1993

3.2.1.1.10. Ley 21 de 1991

**3.2.1.2. Normativa y jurisprudencia internacional:**

**3.2.1.2.1.** Convenio No. 169 OIT.

**3.2.1.2.2.** Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

**3.2.1.2.3.** Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2 de septiembre de 2004). Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

**3.2.1.2.4.** Naciones Unidas. Documento E/1992/23, párr 8.

**3.2.1.2.5.** Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales

**3.2.1.2.6.** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

**3.2.1.2.7.** Protocolo de Kioto.

**3.2.2. Argumentos procesales.**

**3.2.2.1. Normativa y jurisprudencia nacional:** De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que tiene toda persona para solicitar, de manera directa o por quien

actúe legítimamente a su nombre, la protección de sus derechos fundamentales. A su vez, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la solicitud de amparo podrá ser ejercida por cualquier persona que considere amenazados o vulnerados sus derechos fundamentales, quien podrá actuar: (i) a nombre propio, (ii) a través de un representante legal o por medio de apoderado judicial, (iii) mediante un agente oficioso y (iv) a través del Defensor del Pueblo o los personeros municipales.

**3.2.2.2.** Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 debe ser interpretado de manera más amplia, a la luz de los artículos 7 y 70 de la Constitución de 1991, cuando la acción de tutela pretende la protección de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas. En particular, la Corte Constitucional ha señalado que las comunidades étnicas y, en este caso particular, el pueblo raizal, son sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales. Por esta razón, y en aras de garantizar el mandato de protección y conservación de la diversidad étnica y cultural de Colombia, la legitimación en la causa por activa también está radicada en: (i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad; (ii) los miembros de la comunidad y (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

**3.2.2.3. Normativa y jurisprudencia internacional:** No se hizo referencia.

**3.2.3. Elementos probatorios clave:** Derecho de petición del 24 de noviembre de 2020, dirigido a la UNGRD. Derecho de petición del 25 de noviembre de 2020, dirigido al Ministerio de Vivienda, del Interior, y Superintendencia de Notariado y Registro 3. Derecho de petición del 28 de noviembre de 2020, dirigido a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior y otros. 4. Derecho de petición del 2 de diciembre de 2020, dirigido a la UNGRD y a la Presidencia de la República, a través del cual se solicita la inclusión de la Veeduría Cívica Old Providence en los Puestos de Mando Unificados, en los que se toman decisiones respecto del Municipio de Providencia y Santa Catalina, y que se encuentran afectando directamente al Pueblo Raizal de este territorio insular.

## 4. Sentencia

### 4.1. Hechos en controversia:

- 4.1.1. Si existía un deber de consultar en integralidad el PAE, por tratarse de medidas de emergencia y atención a desastres.
- 4.1.2. Si a los miembros de la comunidad raizal les fue o no consultado previamente el PAE.
- 4.1.3. Si las medidas provisionales a la reconstrucción satisfacen de manera completa los derechos fundamentales de los habitantes de la isla.

### 4.2. Motivación de la sentencia.

#### 4.2.1. Fundamentos normativos.

- 4.2.1.1. Constitución Política de Colombia, artículos 1, 2, 7, 11, 40, 103, 310, 330, 366
- 4.2.1.2. Decreto 2591 de 1991
- 4.2.1.3. Decreto 1472 de 2020
- 4.2.1.3. Decreto 122 de 2020
- 4.2.1.4. Decreto 1211 de 2018

- 4.2.1.5 Ley 1712 de 2014
- 4.2.1.6. Ley 1523 de 2012
- 4.2.1.7. Ley 387 de 1997
- 4.2.1.8. Ley 47 de 1993
- 4.2.1.9. Ley 21 de 1991
- 4.2.1.10. Convenio No. 169 OIT
- 4.2.1.11. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
- 4.2.1.12. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2 de septiembre de 2004). Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.
- 4.2.1.13. Naciones Unidas. Documento E/1992/23, párr 8.
- 4.2.1.14. Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales
- 4.2.1.15. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
- 4.2.1.16. Protocolo de Kioto

#### **4.2.2. Razonamiento:**

##### **4.2.2.1. Sobre el primer debate relativo a la vulneración continuada de los derechos a la vivienda, salud, agua potable, saneamiento básico y ambiente sano.**

La Corte Constitucional de Colombia precisó que el núcleo esencial de estos derechos, compuesto por unas condiciones prestacionales básicas, sin las cuales no existe un goce pleno y efectivo, que no fue garantizado al pueblo raizal por parte de las entidades accionadas en el proceso de reconstrucción de las islas de Providencia y Santa Catalina.

##### **4.2.2.2. Sobre el segundo debate, relativo a la vulneración de los derechos fundamentales de acceso a la consulta previa e identidad cultural del pueblo raizal.**

La Corte Constitucional precisó que la consulta previa es un derecho fundamental autónomo que hace efectivos los fines constitucionales y su función es subsanar las exclusiones históricas que han padecido los pueblos étnicos en Colombia. Asimismo, la Corte determina que, el Gobierno Nacional vulneró el derecho a la consulta previa del pueblo raizal al no haber agotado este mecanismo respecto de las medidas de reconstrucción integral contempladas en el Plan de Acción Específico.

Por otro lado, para la sala resulta profundamente grave la forma unilateral, arbitraria y efectista con la que las autoridades accionadas abordaron el proceso de reconstrucción de las islas de Providencia y Santa Catalina. Sobre esto centra su argumento en dos análisis:

1. Para la Corte no hay duda acerca de que las medidas de reconstrucción integral de las islas de Providencia y Santa Catalina contenidas en el PAE son susceptibles de afectar directamente al pueblo raizal.
2. Las prioridades de reconstrucción del Gobierno Nacional y del pueblo raizal no coinciden. Esta desconexión fue oportunamente evidenciada por Dejusticia al señalar el hecho de que, si bien no hay hospital, y no se encuentran completas las casas, la Armada Nacional inició la construcción de una estación de guardacostas en un predio que posee

ecosistemas que son de especial interés y protección ambiental y jurídica.

#### **4.2.2.3 Sobre el tercer debate, relativo a si las autoridades accionadas incumplieron la obligación de incluir en la elaboración y ejecución del PAE medidas de prevención y adaptación al cambio climático.**

Para la Corte Constitucional la destrucción del 98% de la infraestructura de las islas de Providencia y Santa Catalina por el paso del huracán demuestra que actualmente el cambio climático es la principal amenaza para la garantía de los derechos humanos. Esto supone, desde la perspectiva de los derechos humanos, una necesidad de priorizar la protección de las poblaciones que por su condición socioeconómica y su ubicación geográfica están siendo afectadas de primeras. Finalmente, la Sala considera que en las islas de Providencia y Santa Catalina, el Gobierno Nacional se limitó a reconstruir ágilmente la infraestructura preexistente al huracán Iota y omitió incluir en el PAE verdaderas medidas de adaptación al cambio climático.

**4.2.3. Aplicación del control de convencionalidad:** Con base en los criterios establecidos en la Opinión Consultiva 23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se dio respuesta a algunas cuestiones jurídicas planteadas en el caso. Sí se realizó el control de convencionalidad en razón de determinar: i) la existencia de responsabilidad por parte del Estado por no garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos étnicos, en razón del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, que establece el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y tribales; ii) la adopción de medidas para hacerle frente al cambio climático; iii) la existencia de responsabilidad por parte del estado en las afectaciones al medio ambiente que generan un estado de vulnerabilidad de las comunidades de la costa Caribe colombiana, en razón de la opinión consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **4.3. Desarrollo del derecho en cuestión:**

#### **4.3.1. Sobre el derecho a la consulta previa:**

En el caso en concreto la Corte desarrolla estos derechos teniendo en cuenta que el derecho a la consulta previa “un instrumento para garantizar la efectiva participación, proteger la diversidad étnica y cultural y respetar la autodeterminación de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras y el pueblo Rrom o gitano. Así mismo, su objetivo es obligar al Estado a consultar con ellos cualquier decisión que los afecte directamente, de manera que puedan participar activamente y manifestar su opinión sobre cualquier plan, política, programa, ayuda, norma, etc., que incide en sus vidas”.

#### **4.3.2. Sobre el derecho a la identidad cultural:**

Referente a la identidad cultural del pueblo raizal la Corte Constitucional, aborda este derecho conforme a lo expreso en la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia constitucional donde se reconoce expresamente al pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como una comunidad étnica diferenciada, con una identidad cultural muy definida, de la que se destaca el vínculo especial que tienen con el archipiélago.

#### **4.3.3. Sobre los derechos fundamentales a la vivienda, salud, agua potable, saneamiento básico y ambiente sano:**

La Corte Constitucional aborda estos derechos desde la óptica de la dignidad humana. Lo anterior, debido al “carácter indivisible e interdependiente de los derechos, pues, como ya de vieja data lo ha reconocido esta Corte, todos los derechos deben ser igualmente satisfechos, en tanto a la base de todos ellos se encuentra la dignidad humana como eje central del pacto político”.

#### **4.4. Pruebas pedidas por la corte**

Dentro del proceso de construcción de la sentencia T-333 de 2022, la Corte Constitucional centró la petición de pruebas en la necesidad de aterrizar información técnica que solo podía ser recolectada por ciertas entidades. De tal forma, la Corte ordena tanto la vinculación de entidades relacionadas al proceso de reconstrucción, como informes técnicos que permitan evidenciar la situación en la isla. Véase así:

- A la **Gobernación de San Andrés, Providencia y Coralina:**
  - Que envíen información pertinente sobre la situación de la comunidad raizal en Providencia y Santa Catalina.
  - Se pronuncien sobre las denuncias de Josefina Huffington Archbold y la comunidad raizal frente a la construcción de un muelle en la Bahía Old Town Bay, sin que haya habido consulta previa.
  - A Coralina que envíe copia de la Medida Preventiva que ordenó la suspensión de la obra que buscaba ejecutar la Armada Nacional en la Bahía Old Town Bay.
- A la **Defensoría del Pueblo:**
  - Se le solicitó que allegara un informe de campo con registros fotográficos sobre la situación actual de los habitantes de la isla.
  - Presentar un porcentaje del estado de la reconstrucción y recuperación ambiental de la isla.
  - Identificar cuál fue el número de personas afectadas por el huracán IOTA y el tipo de afectación.
  - Investigar e identificar si la tenencia y propiedad de la tierra de la comunidad raizal está en riesgo.
  - Complementar los hechos descritos en la tutela.
- Al **IDEAM y Ministerio de ambiente:**
  - Informar acerca del estado de vulnerabilidad y riesgo en el que se encuentra la isla por los efectos del cambio climático.
  - El pronóstico de futuras tormentas tropicales y/o huracanes que puedan afectar a la isla.
  - Las probabilidades específicas de que el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se vean afectadas nuevamente por un Huracán de la magnitud del IOTA.
  - Enviar información pertinente a la situación ambiental del archipiélago.
- A la accionante **JOSEFINA HUFFINGTON ARCHBOLD:**
  - Informar sobre la situación humanitaria de la comunidad raizal y los avances de la reconstrucción de la isla.
  - Cuál es el número de personas correspondiente a la comunidad raizal que tuvieron que desplazarse por culpa del huracán.
  - Informar si la comunidad raizal tiene de forma individual o colectiva, títulos de propiedad sobre el territorio de Providencia y Santa Catalina.

En adición, se le pide evidencia sobre venta de tierras a personas externas a la comunidad raizal.

- Que informe acerca de la estructura de gobierno de la comunidad raizal.
- **A la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres:**
  - Enviar copia del “Plan 100” para la reconstrucción e información de cualquier otro tipo de medidas que se hayan tomado o que se prevean para la recuperación y reconstrucción de la isla.
  - Enviar información pertinente y detallada de lo siguiente:
    - Porcentaje y estado actual del proceso de reconstrucción y reparación medioambiental y económica.
    - El número exacto de personas afectadas por el Huracán IOTA, la caracterización de las afectaciones y el número de personas a las que se les ha asegurado una vivienda digna.
  - Se le pregunta a la UNGRD que presente las razones por las cuales no era necesario someter a un proceso de consulta previa los planes de reconstrucción y reparación de la isla.
  - Se informe acerca del Estado actual y la destinación de donaciones destinadas a atender el desastre natural provocado por el Huracán IOTA.
- Ordenar a la **Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior:**
  - Certificar la presencia o no de una comunidad étnica en las islas de Providencia y Santa Catalina.
  - Describir los espacios que se han abierto a la comunidad para la construcción de planes de reconstrucción y recuperación de las islas.
  - Indicar las razones por las cuales no es procedente adelantar un proceso de Consulta Previa.

#### 4.5 Resultado (medidas ordenadas):

4.4.1. Intervenir el hospital de campaña, para garantizar la disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y calidad en la prestación del servicio de salud.

4.4.2. Realizar el cierre y restauración de los terrenos usados para el almacenamiento temporal de escombros, basuras y residuos orgánicos.

4.4.3. Garantizar abastecimiento diario de mínimo 65 lt de agua para consumo personal y doméstico.

4.4.4. Solucionar el vertimiento de aguas negras domésticas, generado por la ausencia de sistemas de alcantarillado.

4.4.5 Realizar un proceso de consulta previa, el cual se deberá desarrollar en un tiempo de 4 meses.

#### 5. Estado de ejecución de sentencia

**5.1. Medidas ejecutadas:** La sentencia se encuentra en vías de cumplimiento.

**5.2. Medidas pendientes de ejecución:** Se encuentra pendiente el cumplimiento de la totalidad de la sentencia y en la actualidad, se adelanta el proceso de consulta con la comunidad en virtud de lo establecido en las medidas ordenadas.

**5.3. Obstáculos identificados:** Falta de garantías culturales y estratégicas por parte de las entidades convocadas al cumplimiento de las órdenes en virtud de lo establecido en la sentencia.

**5.4. Litigio a nivel internacional:** No se hizo litigio a nivel internacional.