



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No. 031

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Medio de Control</b>   | Protección de los Derechos e Intereses Colectivos  |
| <b>Radicado</b>           | 88-001-23-33-000-2021-00041-00   |
| <b>Demandante</b>         | Edgar Jay Stephens, Santiago Taylor Jay, Marcela Ampudia Sjogreen y Otros.   |
| <b>Demandado</b>          | Nación - Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional, CORALINA, Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, y Nación - Policía Nacional – Inspector de Policía de Providencia |
| <b>Magistrado Ponente</b> | Jesús Guillermo Guerrero González  |

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a dictar sentencia dentro del proceso instaurado en ejercicio del medio de control Protección de los Derechos e Intereses Colectivos en contra de Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Armada Nacional, Coralina, Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, Policía Nacional, Inspector de Policía de Providencia.

**II. ANTECEDENTES**

**- DEMANDA**

Edgar Jay Stephens, Santiago Taylor Jay, Marcela Ampudia Sjogreen, Ling Jay Robinson, y Josefina Huffington Archbold instauraron acción popular con las siguientes pretensiones: (se transcribe de manera literal, con posibles errores)

**PRETENSIONES:**

*PRIMERA: **DECRETAR la MEDIDA CAUTELAR** consistente en ordenar: i) a la Armada Nacional que suspenda las actividades de construcción de la Base Estación de Guardacostas en aras de proteger al ecosistema de manglar y al arroyo de Bowden como medida de prevención de una grave afectación ambiental; ii) a la Alcaldía - Secretaría de Planeación, CORALINA, y la Inspección de Policía de la isla de Providencia que implementen medidas de coacción en aras de suspender la construcción de la Base Estación de Guardacostas dado el riesgo ambiental que supone dicha obra en el ecosistema de la isla. Lo anterior hasta tanto no se decida de fondo y definitivamente el presente proceso judicial.”*

***PROTEGER** los derechos e intereses colectivos al medio ambiente sano y al derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la*

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

*calidad de vida de los habitantes, amenazados por las acciones y omisiones de las demandadas en relación con el proyecto de estación de guardacostas que se pretende llevar a cabo en el predio de registro catastral No. 88564000100000029000100000.*

*TERCERA: En consecuencia, de lo anterior, se solicita ordenar las siguientes medidas:*

### **a. Respeto del Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional**

*i) ORDENAR al Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional abstenerse de forma definitiva de construir el proyecto de estación de guardacostas en el predio con registro catastral No. 88564000100000029000100000.*

### **b. Respeto de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA)**

*iii) ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) mantener la medida de detención del proyecto de estación de guardacostas en el predio catastral No. 88564000100000029000100000 de forma permanente, a razón de las graves afectaciones al medio ambiente que provocaría la construcción del proyecto.*

*iv) ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) adoptar todas las medidas tendientes a hacer efectiva la medida de detención del proyecto de estación de guardacostas en el predio catastral No. 88564000100000029000100000.*

*v) ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) DECLARE como zona de protección reforzada la zona de Bowden Gullie y los ecosistemas de manglar de la zona, para evitar futuras construcciones en el lugar.*

### **c. Respeto de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina – Secretaría de Planeación**

*i) ORDENAR a la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, y a su Secretaría de Planeación, REVOCAR cualquier acto administrativo emitido tendiente a permitir la construcción de dicho proyecto por violar el Esquema de Ordenamiento Territorial y sus normas de conservación ambiental para ecosistemas claves; o en su defecto abstenerse de expedir permisos sin tener en cuenta el concepto de la autoridad ambiental.*

*ii) ORDENAR a la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, y a su Secretaría de Planeación, EJERCER sus funciones de control urbanístico, en cuanto a inspección y vigilancia se refiere, consagradas en el artículo 2.2.6.4.11 del Decreto 1077 de 2015 (Modificado por el artículo 14 del Decreto Nacional 1203 de 2017). Ello, en aras de generar pautas claras de control e interrupción definitiva de la construcción de la estación de Guardacostas en el predio con registro catastral No. 88564000100000029000100000.*

### **d. Respeto de la Policía Nacional – Inspector de Policía de Providencia**

*i) ORDENAR a la Policía Nacional, y al Inspector de Policía de Providencia, EJERCER sus funciones de control urbanístico, en cuanto a inspección y vigilancia se refiere, consagradas en el artículo 2.2.6.4.11 del Decreto 1077 de 2015 (Modificado por el artículo 14 del Decreto Nacional 1203 de 2017). Todo ello, en aras de interrumpir definitivamente la construcción del Guardacostas a cargo de la Armada Nacional.*

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

### **- HECHOS**

La parte actora fundamenta su demanda en los hechos que a continuación se resumen:

1. Mediante Resoluciones 1831 de 2012, 20 de 2013, y 35 de 2013 el Ministerio del Interior certificó la presencia de la Comunidad Raizal de Providencia, perteneciente al Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
2. En octubre de 2014 se inició proceso de Consulta Previa con la Comunidad Raizal de Providencia sobre el proyecto “Estación de Control de Tráfico Marítimo en la Isla de Providencia”. (ANEXO 1, 1.1 y 1.2).
3. El 27 de agosto de 2015, en el marco de la Consulta Previa, se protocolizaron los desacuerdos en relación con el proyecto de construcción de Base de Guardacostas. Desacuerdos consignados en el “Acta de Reunión de Formulación de Acuerdos y Protocolización con la Comunidad Raizal de Providencia del Proyecto - Estación de Control de Tráfico Marítimo en la Isla de Providencia - del Comando Guardacostas de la Armada Nacional, en Jurisdicción del Municipio de Providencia en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” (Anexo No. 1), por las razones expuestas en dicho trámite de Consulta Previa. (ANEXO 1.1, 1.2 Y 2).
4. El 16 de noviembre de 2020, el paso del Huracán Iota destruyó el 98% de las casas e infraestructuras de la isla de Providencia y, con ocasión de esta situación, se declaró la existencia de situación de desastre a través del decreto 1472 del 2020.
5. Desde febrero de 2021, la Armada Nacional empezó a llevar materiales al predio para iniciar la construcción del proyecto de Estación de Guardacostas. Hasta el momento se construyó un muelle en el lugar donde los pescadores artesanales desarrollan tradicionalmente su actividad.
6. En marzo de 2021, a meses de iniciada la reconstrucción de la isla, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo publicó en su página un “Plan de Acción Específico” para la atención del desastre y la reconstrucción de la infraestructura. Documento que no ha sido puesto en conocimiento en lenguaje accesible para la comunidad raizal de Providencia. Dentro del

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

documento, en su numeral 18, se enuncia el objetivo de “fortalecimiento de la Armada”, sin especificar a qué se refiere esta determinación.

7. El 14 de marzo de 2021, la Armada emitió un comunicado anunciando la ‘reconstrucción’ de la Estación de Guardacostas, a través de su página web oficial.
8. El día 9 de abril de 2021, en una reunión sostenida por el sector de pescadores artesanales y la Alcaldía Municipal, en predio de la Cooperativa Fish and Farm de Providencia y Santa Catalina, los pescadores artesanales entregaron un documento a través del cual se solicitó al Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina, el cumplimiento del artículo 2.2.6.4.11 del Decreto 1077 de 2015 (Modificado por el artículo 14 del Decreto Nacional 1203 de 2017), en relación con el proyecto de construcción adelantado por la Armada Nacional de Colombia sobre el predio con código catastral 88564000100000029000100000, denominado Estación de Guardacostas, en el sector de Old Town Bay, de las islas de Providencia y Santa Catalina. El documento fue recibido personalmente por el Alcalde Municipal, Jorge Norberto Gari Hooker.
9. El día 3 de mayo de 2021, Edgar Jay Stephens (pescador), Israel Livingston, Santiago Taylor Jay y Marcela Ampudia Sjogreen radicaron ante ventanilla única de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, Islas, un derecho de petición en el que anexaron el mismo documento a través del cual se solicitaba al Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina el cumplimiento del artículo 2.2.6.4.11 del Decreto 1077 de 2015 (Modificado por el artículo 14 del Decreto Nacional 1203 de 2017), así como toda la información correspondiente a licencias, permisos o comunicaciones, existentes entre la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina y la Armada Nacional de Colombia, en relación con el proyecto Estación de Guardacostas.
10. Estas solicitudes no han logrado la ejecución de la vigilancia y control del ordenamiento territorial, respecto de la obra de construcción del guardacostas, y cuya competencia está asignada a los Alcaldes Municipales según el artículo 2.2.6.4.11 del Decreto mencionado, y hasta el momento la comunidad no ha recibido respuesta a la solicitud de vigilancia y control.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

11. El 10 de mayo de 2021, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA emitió una Medida Preventiva 204 en que ordenó la "(...)SUSPENSIÓN Y RETIRO INMEDIATO de todas las actividades de construcción, infraestructura, relleno y ocupación indebida del área y buffer de manglar y el borde (sic) de la desembocadura de la cuenca denominada "Bowden Gullie" en el marco del proyecto "Estación de Control de Tráfico Marítimo" adelantada por la ARMADA NACIONAL - COMANDO ESPECÍFICO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA; previniéndole para que en lo sucesivo se abstenga de realizar cualquier otra actividad que genere vulneración o daño con
  
12. impactos irreversibles sobre el ecosistema de manglar de la desembocadura del "Bowden Gullie", debido a la continua compactación del suelo por efectos de relleno, ocupación de material pesado, uso continuo de efecto antrópico, ocupación del borde costero y vertimiento en el cuerpo de agua; además de los recursos naturales ya preexistentes en la zona y se limite al uso exclusivo permitido por el Esquema de Ordenamiento Territorial". (ANEXO 3)
  
13. El día viernes 30 de mayo de 2021, la Secretaría de Planeación de Providencia y Santa Catalina dio respuesta al derecho de petición mencionado en el hecho 9 a través del oficio SP0302021 respecto a la solicitud de información, allegando oficios y conceptos correspondientes a comunicaciones enviadas por Planeación Municipal y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA, a la Armada Nacional de Colombia, relativas a usos de suelo, el deber de cumplir con las normas del ordenamiento territorial y normas ambientales (ANEXO 4).
  
14. En el presente caso se ha inaplicado el artículo 97 del Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016), que atribuye a las autoridades de policía la aplicación de las medidas preventivas emitidas por las Corporaciones Autónomas Regionales, en este caso CORALINA. Precisamente, la Policía está incumpliendo sus obligaciones en tanto no está ejerciendo sus funciones para garantizar la aplicación de la Medida Preventiva 204 del 10 de mayo de 2021 que emitió CORALINA. El cumplimiento de estas funciones fue solicitado por la comunidad en el derecho de petición mencionado y también

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

por parte de la Secretaría de Planeación en el oficio SP041 de 2021 (ANEXO 5).

15. El día lunes 31 de mayo de 2021, la Secretaría de Planeación de Providencia y Santa Catalina, Islas, emitió oficio SP0502021 dirigido al peticionario Edgar Jay. Este documento adjunta y pone en conocimiento sobre los requerimientos número SP0342021, SP0452021, SP0412021 y SP0462021 dirigidos a la Armada Nacional. Todos estos requerimientos son reiteraciones de órdenes de suspender la construcción que es objeto de este requerimiento. Ante esto, la Armada ha insistido en respuestas a estas órdenes de suspensión, por lo que las respuestas de la Secretaría con los números mencionados mencionan de forma vehemente a la Armada Nacional que “la discusión alrededor de la necesidad de contar o no con una licencia de construcción, fue resuelta por la Corte Constitucional de Colombia, al establecer que, con independencia o no de la vigencia del requisito de obtención de una licencia de construcción, la Administración Municipal conserva la competencia para velar por el cumplimiento del Esquema de Ordenamiento Territorial (...) y debe impedir la construcción de cualquier edificación que vulnere los intereses colectivos y generales de los habitantes del territorio, materializados en la normatividad urbanística - ambiental de este municipio, de imperativo y obligatorio cumplimiento”. A su vez, que la competencia del Inspector de Policía no se circunscribe únicamente a asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas, sino que su competencia se extiende a velar por el cumplimiento de las normas del Esquema de Ordenamiento Territorial, de conformidad con el artículo 2.2.6.1.4.11 del Decreto 1077 de 2015 (ANEXO 6).

16. Como se ve a lo largo de las comunicaciones emitidas por la Secretaría de Planeación y CORALINA (ANEXOS 8, 9, 10, 11, 12), el Esquema de Ordenamiento Territorial de Providencia y Santa Catalina, Islas ha catalogado el predio 88564000100000029000100000 de afectaciones ambientales múltiples en un 97% del predio. Estas, en efecto lo son, el manglar, el buffer de manglar, el drenaje de gully (riachuelo) y la zona de playa. Esto se puede apreciar en el certificado de Usos de Suelo CUS 228/2021 (ANEXO 7).

17. El incumplimiento del artículo 2.2.6.4.11. del Decreto 1077 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.), así como el

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

hecho de que el alcalde no haya ordenado la suspensión de la construcción ni la remoción del muelle que ya se realizó en el predio, trae consigo, a su vez, la omisión de aplicar y ejecutar las obligaciones en cabeza del Alcalde Municipal de Providencia y Santa Catalina contenidas en el artículo 135 Parágrafo 1 y artículo 187, de la Ley 1801 de 2016:

“Parágrafo 1°. Cuando se trate de construcciones en terrenos no aptos o sin previa licencia, se impondrán de inmediato la medida de suspensión de construcción o demolición, y se solicitará a las empresas de servicios públicos domiciliarios la suspensión de los servicios correspondientes si no hubiese habitación...” “Artículo 187. Remoción de bienes. Es la orden dada a una persona para que remueva de manera definitiva bienes muebles de su propiedad, bajo su posesión, tenencia o bajo su responsabilidad cuando contraríen las normas de convivencia.”

### **- CONTESTACIONES**

#### **Nación – Ministerio De Defensa – Policía Nacional.**

El apoderado de la entidad accionada manifiesta oponerse a todas y cada una de las pretensiones formuladas por la parte demandante por las siguientes razones: En cuanto a la pretensión de decretar la medida cautelar consistente en ordenar a la Armada Nacional que suspenda las actividades de construcción de la Base Estación de Guardacostas, a la Alcaldía – Secretaría de Planeación, Coralina y la inspección de Policía de la Isla de Providencia que implementen medidas de coacción en aras de suspender dicha construcción; al respecto expresa el apoderado que la Policía Nacional en su deber funcional desde el marco constitucional ha realizado actividades de control en toda la isla sin llegar a extralimitarse en sus funciones ya que estas deben sujetarse al orden normativo y legal.

En cuanto a la segunda pretensión en relación con el proyecto de estación de guardacostas que se pretende llevar a cabo en el predio de registro catastral No. 885640001000000290000100000. Con referencia a lo pretendido, informa el apoderado que a la Policía Nacional no le corresponde expedir los actos administrativos por los cuales se otorgan las licencias de construcción y los cuales

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

gozan o se presumen legales, hasta tanto la autoridad competente no los decreta nulos.

Expone que persiste la falta de claridad de los hechos respecto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la Policía Nacional hubiese tenido injerencia o exista una supuesta vulneración a los derechos colectivos en el presente caso, siendo que los hechos no se derivan de un acto, hecho, omisión, operación, contrato, acción o extralimitación por la Policía Nacional; por ende no se le puede pedir a la institución que se extralimite en sus funciones realizando actividades que no son de su competencia y las cuales le han sido delegadas a otras entidades públicas, por tal motivo no se le puede endilgar responsabilidad alguna frente a lo expuesto en la demanda.

Visto lo anterior informa el apoderado que con el escrito de la demanda no se aportó prueba que señale la responsabilidad directa de la institución, para lo cual propone la siguiente excepción previa.

#### **Falta de legitimación en la causa por pasiva.**

Esgrime que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional no le asiste legitimación en la causa por pasiva en el presente litigio, toda vez que sobre el bien donde se está realizando la reconstrucción de la Estación de Guardacostas, a la Policía no le asiste ningún tipo de responsabilidad de tipo administrativa y/o operacional, pues la expedición de los actos administrativos que permiten la ejecución de este tipo de proyectos, está en cabeza de la administración municipal; su control y garantía recae sobre la inspección de Policía de la Isla de Providencia y Santa Catalina; por lo que se solicita al Honorable Magistrado decretarla la excepción propuesta en el desarrollo del proceso.

#### **Nación - Ministerio de Defensa - Armada Nacional**

El apoderado manifiesta que la entidad accionada en ningún momento ha afectado ni amenazado los derechos o intereses de la colectividad en cuanto a gozar de un ambiente sano, expone que al contrario han implementado medidas de seguridad en los alrededores de las instalaciones, con el fin de proteger a la ciudadanía y el territorio nacional y garantizar cada vez con mayor



**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

esfuerzo la implementación de medidas con la cuales no se vulnere derecho colectivo alguno; agrega el apoderado que se debe tener en cuenta que no solo las autoridades deben velar por el bienestar de la población sino que esta debe prestar toda la colaboración posible a las autoridades para el cumplimiento de sus funciones en virtud del principio de solidaridad y de seguridad Nacional dadas las condiciones especiales Geográficas del Departamento Archipiélago.

Anuncia el apoderado que en el caso específico no se aporta por parte del accionante ni se solicita como prueba un dictamen técnico que documente la situación ni que ilustre sobre la necesidad de reubicar y menos de eliminar las construcciones militares ni policiales; tampoco que se esté afectando la vida, seguridad, turismo, cultura ni el medio ambiente.

Previamente a la compra del predio la Armada Nacional dentro de la fase de planeamiento del proyecto verificó que este cumpliera con las respectivas condiciones para la ejecución del mismo, afirma que la Armada ha cumplido a cabalidad con lo establecido en el Esquema de Ordenamiento Territorial de Providencia cumpliendo de forma preliminar los requerimientos.

Formula la entidad accionada que las argumentaciones expuestas por parte de Coralina y manifestadas por el accionante ante el Tribunal se refieren a simples apreciaciones que no se encuentran soportadas bajo estudios técnicos que permitan confirmar algún tipo de afectación ambiental en el predio por parte de la Armada Nacional.

Por lo anterior el apoderado solicita que de acuerdo con los documentos y razones expuestas se nieguen las pretensiones de la demanda al no configurarse por parte del Ministerio de Defensa Nacional vulneración a los derechos colectivos.

### **Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**

Manifiesta el apoderado que las pretensiones señaladas por la parte demandante no revelan ninguna forma de omisión por parte de Coralina; pues se encuentra en consonancia con la actuación desplegada como entidad

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

perteneciente al Sistema Nacional Ambiental-SINA encargada de ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el Archipiélago.

Añade que existe una ausencia de legitimación en la causa por pasiva por parte de la Corporación y una posible sustracción de materia, toda vez que la entidad no ha amenazado o vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados por los accionantes, puesto que ha ejecutado diversas acciones para garantizar la protección de la zona donde se encuentra ubicada la Estación de Control de Tráfico Marítimo en la Isla de Providencia.

Frente a la acusación realizada por los accionantes indica el apoderado que la Corporación ha sido la entidad mayormente interesada en que se suspendan las actividades que generan vulneración o daño con impactos irreversibles sobre el ecosistema manglarico de la desembocadura de Bowden Gullie en el marco de la Estación de Guardacostas; pues debido a esto Coralina impuso medida preventiva al Comando Especifico de Guardacostas por ocupar una zona de manglar y por no cumplir con la franja no inferior a 30 metros a cada lado de los cauces de ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua, tal y como lo dispone el artículo 2.2.1.1.1.8.2 del decreto 1076 de 2015.

De acuerdo a los informes realizados por la Corporación se logró constatar que las actividades de construcción, infraestructura y relleno generaron una ocupación indebida del borde o desembocadura de la cuenca, compactación del suelo por efectos de relleno, uso continuo de efecto antrópico, vertimiento en el cuerpo de agua; incumplimiento al esquema de ordenamiento territorial persistente y la ocupación del borde costero persistente parcialmente.

También se logró constatar nuevos agravantes en materia ambiental tales como la tala y disposición de aceite quemado en tronco de árbol; sin embargo, al momento de consultar con la armada Nacional manifestaron no ser los responsables de dicho hecho.

**De la ausencia de legitimación en la causa y la sustracción de materia en lo que corresponde a la Corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

De conformidad con la normatividad señalada es posible afirmar que la Corporación no se encuentra legitimada en la causa por pasiva, toda vez que su conducta estuvo enmarcada en garantizar la protección y salvaguarda del derecho colectivo al medio ambiente, afirmación que se puede refrendar con la medida preventiva impuesta a través de la Resolución No. 204 del 10 de mayo de 2021 y los informes técnicos en donde se deja constancia de las múltiples visitas que se realizaron a la Estación de Guardacostas con el fin de llevar a cabo el control y seguimiento de la medida preventiva impuesta.

### **De la posibilidad de declarar como zona de protección reforzada la zona de Bowden Gullie y los ecosistemas de manglar de la zona, para evitar futuras construcciones en el lugar**

Como entidad encargada de la administración y manejo de las áreas protegidas del orden regional y de las reservas forestales determine a través de un estudio detallado si merece una protección reforzada dada la importancia ecológica de estos cuerpos de acuerdo a las funciones que presenta el ecosistema, entre los que se encuentran: refugio de especies, control de la erosión, función paisajística, calidad del ecosistema, protección de los vientos fuertes, conexión con otros ecosistemas estratégicos, presencia de especies de importancia local y nacional y de sitio de importancia social, económica y cultural.

### **Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas**

La apoderada del Municipio solicita sean negadas todas las pretensiones de la acción medio de control promovida por los accionantes en contra del Municipio puesto que no existe incumplimiento en cuanto a los hechos ostentados y se han realizado todas las gestiones de control y vigilancia establecidos en el artículo 2.2.64.11 del Decreto 1077 de 2015 Modificado por el artículo 14 del Decreto 1203 de 2017 como se evidencia en las siguientes comunicaciones:

- Secretaría de Planeación SP0342021 dirigido a la Armada Nacional de Colombia el día 6 de mayo de 2021.
- Secretaría de planeación SP0452021 dirigido a la Armada ref. Respuesta a su oficio No. 20210042260195891 / MDN-COGFN-

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

COARC-SECSR-JONA-COGAC-JEMCOGAC-DPLAN-413.17 del 19 de mayo de 2021.

- Secretaría de Planeación SP0412021 del lunes 24 de mayo de 2021 y SP0462021 del día martes 25 de mayo de 2021, dirigidas al Inspector de policía de Providencia y Santa Catalina Islas.

Como se puede observar en los documentos aportados en la contestación de la demanda la Alcaldía Municipal realizó varios requerimientos a la Armada Nacional advirtiéndole que esta se abstenga de desarrollar cualquier tipo de obra que ingrese e intervenga zonas de protección multireferidas en el Certificado de Usos de Suelo CUS 228 del predio 885640001000000290001000000. (Comunicación SP-0042021 de marzo de 2021).

Por lo anteriormente expuesto la apoderada del Municipio propuso las siguientes excepciones:

**Falta de legitimación en la causa por pasiva:** en el caso que nos ocupa el Municipio de Providencia y Santa Catalina no ha ejecutado ninguna construcción o edificación contraria a las normas ambientales; por el contrario, se ha realizado todas las gestiones de control y vigilancia según las normas.

**Inexistencia de vulneración de los derechos colectivos por parte del municipio:** Aunado lo anterior el mismo demandante indica en sus hechos las gestiones realizadas por la Alcaldía que evidencian la ejecución del control y vigilancia.

**Inepta demanda por falta del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley:** De acuerdo a las normas citadas, al revisar las pruebas documentales no se encuentra la solicitud de adopción de medidas necesarias para la protección de los derechos que se consideran conculcados ante la autoridad competente.

**Ausencia de Pruebas:** le corresponde al actor probar los hechos, acciones u omisiones que a juicio constituyen causa de la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

No basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tengan por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos facticos de sus alegaciones.

#### - **ACTUACIÓN PROCESAL**

1. La demanda en ejercicio del medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, fue presentada ante el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el 10 de diciembre de 2021, Previa verificación del cumplimiento de requisitos de ley, y fue repartido en el sistema de información de justicia XXI. Por consiguiente, esta Corporación profirió el auto No. 0164 del 16 de diciembre de 2021, admitiendo la demanda de la referencia contra la Armada Nacional – Comando Especifico de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el municipio de Providencia- Alcaldía y la Policía Nacional- Inspección de Policía de Providencia Isla.
2. Mediante Auto No. 0166 del 16 de diciembre de 2021, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Prov. y S. C. decretó la medida cautelar consistente en la suspensión inmediata de “las actividades de construcción de la Base Estación de Guarda costas localizada en el predio identificado con el No. de Registro Catastral 88564000100000029000100000” el cual fue notificado a las partes, el mismo día del año 2022.
3. El 13 de enero de 2022, fue allegado de forma electrónica por el apoderado del Ministerio de Defensa Nacional, Leonardo Melo Melo, recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del Auto No. 0166 del 16 de diciembre 2021 a través del cual fue decretada una medida cautelar de urgencia emitida por esta Sala.
4. Por medio de Oficio No. 0116 del 21 de febrero de 2022 se envió remisión al consejo de estado dando cumplimiento a lo ordenado en el numeral segundo del auto No. 009 de fecha 09 de febrero de dos mil veintidós 2022, para que surtiera el trámite correspondiente al recurso de apelación en el efecto devolutivo interpuesto por parte del Ministerio de Defensa en contra el auto No. 0166 de 2021.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

5. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por Auto del 21 de octubre de 2022 confirmó lo resuelto por esta Corporación respecto a al decreto de la medida cautelar de urgencia.
6. Se fijó Aviso a la comunidad de la existencia del proceso a los 02 días del mes de febrero del año 2022. A su vez mediante Auto No. 003 del 2022 se corrió a todas las partes traslado de las excepciones propuestas en la contestación de la demanda por, La Policía Nacional-Inspector de Policía, Ministerio de Defensa-Armada Nacional, y Coralina.
7. Mediante Auto No. 011 del 24 de febrero de 2022, se fijó fecha de audiencia de pacto de cumplimiento de manera virtual para el 08 de marzo de 2022, de que trata el artículo 27 de la ley 472 de 1998. En donde a través del acta de audiencia se declaró fallida por no presentarse formula de pacto y en consecuencia se hizo necesario pasar al siguiente estanco procesal.
8. A través de Auto No. 019 del 09 de mayo de 2022, se fijó fecha para realizar la diligencia de inspección judicial el día 03 de junio del 2022, el cual fue notificado a las partes por Estado Electrónico No. 038 publicado el 11 de mayo de 2022. y se dio apertura de pruebas.
9. Mediante Auto No. 021 de 2022 se solicitó aplazamiento de la diligencia por motivos de indisponibilidad de cupos aéreos, providencia que fue notificada a las partes de manera personal y por estado electrónico No. 047 publicado el 02 de junio de 2022.
10. Por medio del Auto 027 de 2022 se fijó nueva fecha de la mencionada diligencia de inspección judicial solicitada por el Ministerio de Defensa-Armada Nacional para el día 25 de julio de 2022 el cual fue notificado a las partes de manera personal y por estado electrónico No. 057 publicado el 06 de julio de 2022, conforme lo dispuesto en el artículo 201 del C.P.A.C.A.
11. Tal como se dejó sentado en el Acta de inspección judicial se allegaron dos memoriales en la diligencia, uno por parte del extremo activo en siete (7) folios (73MemorialAccionante.pdf) y otro del extremo pasivo contentivo de la

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

copia del informe técnico No. 456 de 2022 allegada por CORALINA en seis (6) folios.

12. Mediante auto del 09 de mayo de la presente anualidad, Habiéndose decretado y practicado la totalidad de las pruebas ordenadas, por medio de informe secretarial, a través del Auto No. 039 del 22 de agosto de 2022, se dio paso al cierre del periodo probatorio dentro del proceso de la referencia; en consecuencia, se corrió traslado a las partes para que por escrito presentaran sus alegatos finales de conformidad con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley 472 de 1998.

13. El auto No. 039 del 22 de agosto de 2022, por medio del cual se ordenó correr traslado para alegar de conclusión, fue notificado a las partes y al Ministerio Público por Estado Electrónico No. 071 publicado el 25 de agosto de 2022 y se procedió a enviar mensaje al correo electrónico, conforme lo dispuesto en el artículo 201 del C.P.A.C.A.

14. El proceso ingreso al despacho mediante informe secretarial con fecha del 09 de septiembre de 2022, para dictar sentencia.

#### - **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

- **Nación Ministerio De Defensa – Policía Nacional:** el apoderado de la Policía reitera todos y cada uno de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda; en el entendido de que no existe prueba alguna en contra de la entidad que acredite las lesiones que aduce el actor popular fueron causadas por algún miembro de la policía nacional.

Pues persiste la falta de claridad de los hechos respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la Policía hubiese tenido injerencia o exista una posible vulneración a los derechos colectivos en el presente caso, como se identifica el predio y el fin que este va a cumplir es de la Armada Nacional sobre los cuales se desató el hecho, aclarando que no son policiales ni estaban bajo la custodia y cuidado de la Policía.

Aunado lo anterior tampoco se aporta con el escrito de la demanda prueba que señale la responsabilidad directa de la institución, pues se basan frente a unas

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

apreciaciones de tipo subjetivo que realiza el apoderado del demandante; las cuales deberán ser probadas dentro del agotamiento de cada una de las etapas del proceso.

En el caso que nos ocupa el apoderado de los demandantes solamente afirma que la Policía Nacional no está cumpliendo sus funciones de tipo preventivas, pero es de recabar que señala normativas las cuales recaen sobre las funciones que debe cumplir la inspección de Policía del Departamento de San Andrés, más no son delegables a la entidad accionada.

Es por ello que se requiere un serio y juicioso análisis de las circunstancias fácticas, jurídicas y probatorias que informan al proceso, ya que con lo obrante en la demanda es posible llegar a determinar un eximente de responsabilidad, determinando como falta de legitimación en la causa por pasiva.

- **Corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

El apoderado de la entidad reitera que no le asiste razón al convocante para vincular a la Corporación como entidad demandada, toda vez que (1) esta autoridad ambiental ha salvaguardado en el marco de su misionalidad los derechos e intereses colectivos invocados por la parte accionante y (2) las pretensiones elevadas por el extremo activo con respecto a Coralina se encuentran en consonancia con las acciones que efectivamente han sido ejecutadas.

En este mismo orden de ideas es preciso señalar los informes realizados por la Corporación en el estudio del proyecto de Construcción de Guardacostas en los que se pudo evidenciar que la Armada Nacional se encontraba incumpliendo lo establecido en la Resolución No. 204 de 2021.

La Corporación Ambiental dio aplicación al principio de precaución ambiental y en uso de sus facultades y competencias legales, luego de haber recibido varias denuncias por parte de la comunidad en las distintas mesas de trabajo llevadas a cabo en la Cooperativa de Pescadores y, a través de medios electrónicos y registros fotográficos, determinó que la mejor manera de impedir la vulneración de estos ecosistemas era a través de la imposición de una medida preventiva, pues se



**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

analizaron preliminarmente los impactos generados en las condiciones ambientales y ecosistemas marinos y costeros en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y, se determinó la existencia de una alta afectación al ecosistema de manglar, así como la modificación y degradación de las zonas y depósitos de playas remanentes y; el incumplimiento de lo estipulado en el artículo 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076 del 2015 con respecto a los ecosistemas prioritarios de protección del país.

De lo anterior se solicita sea declarada en su momento alegada al descorrer el traslado del libelo introductor, Excepción De Falta De Legitimación En La Causa Por Pasiva de la Corporación, habida cuenta, se insiste, que su conducta estuvo enmarcada en garantizar la protección y salvaguarda del derecho colectivo al medio ambiente, afirmación que se puede refrendar con la medida preventiva impuesta a través de la Resolución No. 204 del 10 de mayo de 2021 y, los informes técnicos en donde se deja constancia de las múltiples visitas que se realizaron a la Estación de Guardacostas con el fin de llevar a cabo el control y seguimiento de la medida preventiva impuesta.

### **Nación – Ministerio de defensa – Armada Nacional**

El apoderado de la entidad accionada insiste en los argumentos presentados en la contestación de la demanda y con base en las pruebas legal y oportunamente decretadas por el despacho e incorporadas al despacho se denieguen las pretensiones de la demanda por falta de sustento facticos y jurídico de aquellas.

Agrega el apoderado que mediante la Resolución de Viabilidad Ambiental No. 1014 de 02 de noviembre de 2016, se determinó que la ejecución del proyecto debía estar sujeta a las normas urbanísticas del municipio de Providencia, tal y como fue configurado por parte de la Armada Nacional, mediante el certificado de uso del suelo SP/CUS/155 del 2 de agosto de 2016, emitido por parte de la Secretaria de Planeación de Providencia (Anexo 12), se certificó en virtud de la consulta realizada al sistema de información geográfica y el Esquema de Ordenamiento Territorial, que el predio de la Armada Nacional ubicado en el Sector Old Town bajo cedula catastral número 88564000100000029001000000000, se encuentra clasificado

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

como Centro Poblado Rural, Retiro drenajes y Retiro borde costero, con un área de terreno utilizable de 637 metros cuadrados.

Expone se debe tener en cuenta que bajo el EOT se estableció que no existía un mapa específico que demarcara los usos de suelo que se encontraban permitidos para este sector en controversia (Old Town), así como tampoco este marco normativo prohibió de alguna forma o categorizó la prohibición del uso de Centros Poblados Rurales para usos específicos, como el uso institucional de interés público, que es el objetivo directo del proyecto. De tal forma, que en el Sector de Old Town existen varias construcciones particulares, sobre las cuales no se discierne ninguna medida, ni decisión de las Instituciones del Estado, cuando estas deben actuar en identidad de factores y parámetros ante las supuestas inconsistencias y/o incidencias dentro de los principios de igualdad y debido proceso para la protección del medio ambiente y la organización territorial de Providencia.

En este punto, considera la Armada Nacional que resulta necesario aclarar al despacho, y reiterar, que el proyecto se estableció bajo los lineamientos emitidos dentro del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Providencia, vigentes y exigibles en igualdad de condición a todos los terrenos del Sector de Old Town tal y como se puede evidenciar en la confirmación del oficio SP-184-2018 del 29 de mayo de 2018 (Anexo 13), que se complementa, con la certificación de sismo resistencia expedida el 18 de octubre de 2016 por la misma Secretaría (Anexo 14), debido a que por mandato legal la entidad no está obligada a tramitar licencia de construcción.

De conformidad con la falta de licencia de construcción, el apoderado manifiesta renunciar el amparo del precepto del artículo 192 del Decreto 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”, donde se establece en el artículo 192 Régimen Especial en materia de licencias urbanísticas, numeral 1 literal c, que señala “no se requerirá licencia urbanística de construcción en modalidades para la construcción de edificaciones necesarias para la infraestructura militar y policial destinadas a la defensa y seguridad nacional”; así como en su numeral 2 que dispone “ no se requerirá licencia de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales, tales

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

como: puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales”.

En ese orden de ideas, es claro que, en materia de licenciamiento urbanístico, exista una regla donde previamente a cualquier obra de construcción sea necesaria la obtención de la respectiva licencia urbanística que es expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente; no obstante, en todo caso, tal y cómo se relacionó en el aparte anterior, existen una serie de infraestructuras que se encuentran sujetas a un régimen especial de licencias ambientales, normas en donde se establece claramente que no se requiere de expedición de licencia de construcción, para la ejecución de estructuras especiales, dentro de las que se encuentran infraestructura militar y policial, destinadas específicamente para la defensa y seguridad nacional, tal como lo ha indicado la misma Secretaría de Planeación Municipal de Providencia.

Añade el apoderado que en el evento de que se llegare a acceder aunque sea parcialmente a las pretensiones de la demanda, solicita de manera muy respetuosa entonces que las entidades que en su momento dieron conceptos favorables para la construcción de la Estación de Control de Guardacostas tantas veces aquí mencionada, sean tenidos en cuenta y condenados a pagar todos los gastos realizados por la Armada Nacional y sean devueltos e indexados, pues considera que si aquellos no hubiesen dado vía libre a la adquisición y permisos para compra del predio y adelantamiento del proyecto de estación de control de Guarda Costas, no se hubiese incurrido en una millonaria inversión como efectivamente ocurrió.

## **DEMANDANTES**

Los demandantes sostienen en esta intervención que la construcción de la Estación base de guardacostas en el predio catastral de registro catastral No. 88564000100000029000100000, amenaza los derechos e intereses colectivos al medio ambiente sano (literal a del artículo 4º de la Ley 472 de 1998) y a la realización de construcciones respetando las disposiciones jurídicas y protegiendo la calidad de vida de los habitantes (literal m del artículo 4º de la Ley 472 de 1998).

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

El predio en el que se pretende realizar la construcción de la Base de Guardacostas tiene una gran importancia ecológica por la presencia de la desembocadura del arroyo Bowden y la presencia de los manglares como biota que protege a la isla de la salinidad y de amenazas como los huracanes. Por otro lado, la construcción de esta obra no cumple con el punto 2.1.3. del artículo 18 del EOT y va en contravía de la normativa relacionada con las zonas de conservación ambiental. Estas situaciones han sido puestas de presente por CORALINA desde 2021.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto los accionantes solicitan al Tribunal se sirva dictar sentencia en el sentido de hacer amparar y ordenar cesar la amenaza a los derechos invocados en la acción popular; en consecuencia, se reitera las correspondientes pretensiones presentadas en el escrito de demanda.

### **III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio Público, no emitió concepto alguno.

### **IV. CONSIDERACIONES**

#### **- COMPETENCIA.**

Esta Corporación es competente para conocer de este proceso en primera instancia en razón de que La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas como lo dispone el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 Y el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011 modificado por la ley 2080 de 2021, en el numeral 14.

En razón de la competencia por factor territorial, conocerá la demanda el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o del domicilio del demandado a elección del actor popular, según lo establece el artículo 16 y en el caso concreto, los hechos fueron constituidos en la Isla de providencia y el domicilio del demandado es el mencionado municipio, por lo tanto, es competente el Tribunal Contencioso Administrativo Del Departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

## **LEGITIMACIÓN PASIVA DE LA CAUSA.**

El extremo activo dentro del medio de control dirigió su señalamiento sobre la vulneración de los derechos e intereses colectivos a la pluralidad de sujetos procesales descritos en la referencia de este proceso con fundamento en la presunta violación de los derechos colectivos relativos al medio ambiente, la conservación del ecosistema y el respeto de la normatividad ambiental con ocasión de la construcción y/o proyecto de la base de guardacostas a cargo de la Armada Nacional en la isla de Providencia.

De lo anterior se obtiene que, la legitimación de hecho resulta lógicamente endilgada al titular de la mencionada construcción o proyecto, es decir, la Armada Nacional, situación que resulta pacífica dentro del presente medio de control. Sin embargo, los señalamientos al resto de sujetos procesales no fueron expresados por la parte accionante, entendiéndose entonces que su legitimación de hecho encontraría explicación en la omisión de los deberes a cada uno de ellos endilgados de cara a la mencionada construcción.

Pues bien, de las pruebas arrimadas al presente medio de control esta Sala da cuenta que no existe un ligamen de hecho -o inclusive material- que justifique el llamado por pasiva de los sujetos procesales ajenos a la Armada Nacional, es del sentir de esta Sala que, la inclusión de la totalidad de dichos sujetos obedeció mas al exceso de rigurosidad de la parte activa, que de la real participación por acción u omisión en el hecho del cual se endilga la violación de los derechos colectivos, es decir, la construcción del proyecto de base naval en la isla de Providencia.

Es más, de lo probado dentro del expediente, se tiene que tanto CORALINA y la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina han realizado las acciones dentro de sus competencias legales procurando la suspensión de la construcción del proyecto de base naval antes mencionado incluso con anterioridad a la interposición del presente medio de control, de ello dan fe el acto administrativo No- 564 del 25 de octubre de 2021 *“por medio del cual se niega el levantamiento de una medida preventiva y se adoptan otras determinaciones”* y los múltiples comunicados y misivas emitidos por la Secretaría de Planeación Municipal de Providencia y Santa Catalina con destino al Ministerio de Defensa- Armada Nacional procurando la

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

suspensión de la construcción del proyecto de la base naval en la isla de Providencia.

Por su lado, con relación a la Policía Nacional esta corporación no encuentra una relación jurídico-material que justifique su permanencia como extremo pasivo dentro del presente medio de control, ya que de los reproches normativo ambientales endilgados en el libelo petitorio se confunde a la Policía Nacional con la función de comisaría de policía a cargo de la Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina.

Por último, se tiene que la oposición tanto de la Alcaldía de Providencia como de CORALINA es en principio inexistente, por el contrario, de los argumentos esgrimidos por dichos órganos resulta más acertado hablar de la coadyuvancia de las pretensiones (salvo la afirmación relativa al cumplimiento de los deberes a cada una de ellas asignadas) de los accionantes que de la negación de su cometido. así viene demostrado con los documentos y pruebas que reposan dentro del expediente y sobre los cuales esta Corporación concluye que los órganos ya mencionados no tienen participación bien sea por omisión y mucho menos por acción, sobre el hecho del cual se afirma una vulneración de derechos colectivos, razón que fundamenta la falta de legitimación por pasiva de los mismos.

### **- PROBLEMA JURIDICO**

El objeto de litigio del caso concreto se circunscribe en determinar, conforme los argumentos y pruebas expuestos por las partes, si existe amenaza, vulneración o agravio, de derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente sano y al derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes de la Isla de Providencia, con ocasión al proyecto de guardacostas que se pretende llevar a cabo en el predio con registro catastral No. 88564000100000029000100000 en la isla de Providencia.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

## - TESIS

La Sala amparara los derechos colectivos al uso y goce del ambiente sano y la preservación de los ecosistemas marítimos amenazados por cuenta de la ejecución del proyecto de infraestructura en una zona de protección ambiental de la isla de Providencia. Para efectos de abordar el estudio del caso, la Sala analizará los siguientes aspectos: i) marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho ambiental como garantía de los derechos colectivos al goce al ambiente sano. ii) marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

## - MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

### **LAS ACCIONES POPULARES - FINALIDAD Y PROCEDENCIA**

Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues, mediante su ejercicio, se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: A) Una acción u omisión de la parte demandada. B) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana. Y, C) La relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

En la sentencia C- 215 de 1999<sup>1</sup>, la Honorable Corte Constitucional en su momento estudió y consideró que dentro de un marco del Estado Social de Derecho y democrático, resulta fundamental la defensa de los intereses colectivos que se puedan ver amenazados por las actuaciones de las autoridades públicas o por algún particular.

En relación con el carácter preventivo de las acciones populares, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado<sup>2</sup>, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

### **DERECHOS COLECTIVOS CUYA PROTECCIÓN SE INVOCA**

En el sub lite el accionante invoca como derechos colectivos presuntamente vulnerados por las Entidades accionadas:

- **DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO.**

La Constitución Política de 1991 clasifica el medio ambiente dentro de la categoría de derecho colectivo (art. 79 CP), el cual es objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (art. 88 CP). Frente a ello, la Corte Constitucional en cuanto a la categorización del medio ambiente sano como derecho colectivo ha expresado que:

*(...)La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, “ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “[L]a humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho (...)”<sup>3</sup>*

De lo anterior se advierte que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. En efecto, todos los habitantes del territorio nacional tienen derecho a

---

<sup>1</sup> Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 632 de 2011.



**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

gozar de un ambiente sano, lo que genera, por un lado, el deber de velar por su conservación, y por el otro, el derecho de participar en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente, al Estado se le imponen cargas para lograr su protección, como lo son prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas al ambiente y exigir la reparación de los daños causados.

La regulación normativa del medio ambiente no se limita a su consagración constitucional, pues se han promulgado normas, de diferentes categorías, dirigidas a fortalecer su protección, como lo es el Decreto 2811 de 1974<sup>4</sup>, el cual reconoce que el ambiente “(...)es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos (...)” y, por tal motivo, es necesaria la implementación de medidas y acciones tendientes a preservar, corregir, mitigar y conservar el medio ambiente.

Por su lado, el artículo 4 de la ley 472 de 1998<sup>5</sup> estableció que son los derechos o intereses Colectivos tales: El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la moralidad administrativa; existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

La protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que, al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

- **DERECHO A LA REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES.**

---

<sup>4</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

<sup>5</sup> Artículo 4 Ley 472 de 1998: Derechos e Intereses Colectivos.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, este derecho implica *“La necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen de forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo.”*

Adicionalmente, la corporación recordó la relación entre el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos y el respeto del principio constitucional de la función social y ecológica de la propiedad, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir.

De igual manera, la Sala precisó que se vulnera el derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos cuando las autoridades públicas y/o los particulares desconocen la normativa en materia urbanística y usos del suelo y se adelantan actuaciones de manera desordenada y quitando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes.

Asimismo, esta institución ha establecido que abarca el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos. Así como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades

---

<sup>6</sup> Sentencia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, Consejo de Estado del 1 de noviembre de 2019 sobre el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos. Número único de radicación: 680012331000201200104 02, C. P. Hernando Sánchez.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

- **PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN AMBIENTAL.**

Los principios que guían el derecho ambiental con fundamento en la ley 99 de 1993, jurisprudencia de la Corte Constitucional y Consejo de Estado, son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados.

El principio de prevención, se concibe en los casos de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, este principio se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

En tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que el previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos.

Respecto de ello, en sentencia de Constitucionalidad 703 del 2010 la Corte<sup>7</sup> expuso las diferencias entre el principio de prevención y precaución, Señalando que si bien

---

<sup>7</sup> S. C 703 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

tienen un enfoque similar en cuanto a su fin último, que es la protección del medio ambiente, se diferencian en tanto que es dable aplicar el principio de prevención cuando se conocen las consecuencias perjudiciales que genera determinada circunstancia al medio ambiente; y que, por el contrario, cuando no se conoce la certeza del riesgo o la dimensión del daño producido, se debe aplicar el principio de precaución.

### **- CASO CONCRETO**

En el presente caso, la parte actora solicita ordenar al Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional abstenerse de forma definitiva de construir el proyecto de estación de guardacostas en el predio con registro catastral No. 88564000100000029000100000; Así como también solicita ordenar a la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina, y a su Secretaría de Planeación, ejercer sus funciones de control urbanístico, en cuanto a inspección y vigilancia se refiere, consagradas en el artículo 2.2.6.4.11 del Decreto 1077 de 2015 (Modificado por el artículo 14 del Decreto Nacional 1203 de 2017). Ello, en aras de generar pautas claras de control e interrupción definitiva de la construcción del proyecto en mención.

Lo anterior con el fin de proteger los derechos e intereses colectivos al medio ambiente sano consagrado en el literal a del artículo 4 de la ley 472 de 1998 y el derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes establecidos en el literal m del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, amenazados por las acciones y omisiones del Ministerio de Defensa Nacional –Armada Nacional.

Al entrar a resolver el asunto de fondo es menester de esta Judicatura verificar la normatividad aplicable atendiendo las acciones desarrolladas por la Armada Nacional, para luego proceder a la situación particular que pretenden los demandantes consistentes en la protección de los derechos colectivos al medio ambiente sano. Los accionantes expresan en la demanda que las actividades realizadas por la Armada han generado impactos y trasgresiones en el sector de Old Town Bay, lugar donde se pretende llevar a cabo el proyecto de la Estación de Guardacostas.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

La parte demandada informa que previo a la compra del inmueble verificó que este cumpliera con las condiciones para la ejecución del proyecto de la Estación de guardacostas; proyecto que se estableció como uno de los programas estratégicos en razón a la defensa y seguridad Nacional, orientado directamente a la adecuada ocupación del suelo, la conservación de la biodiversidad y la protección de la riqueza natural del país; ostenta que al no existir en realización fase alguna de construcción del proyecto no se puede hablar de afectación al medio ambiente.

Así mismo, de acuerdo a las pruebas allegadas al proceso, esta Corporación mediante auto No. 0166 impuso medida cautelar solicitada por los demandantes a la Armada Nacional puesto que se pudo evidenciar que las actividades de construcción realizadas por la institución fueron basadas en detrimento de la normativa ambiental, situación que implica una grave afectación del ecosistema en el sector de Old Town de la isla de providencia.

Por lo anterior, la entidad demandada interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de San Andrés Islas, Providencia y Santa Catalina en providencia No. 0166 proferida el 16 de diciembre de 2021, manifestando que no comparte dicha decisión y por lo tanto solicitó al Tribunal que se revoque lo anotado; debido a que en la fase de planeamiento del proyecto se verificó que este cumpliera con las respectivas condiciones para la ejecución del mismo, exponen que la Armada ha cumplido a cabalidad lo establecido en el Esquema de Ordenamiento Territorial de Providencia, cumpliendo de forma preliminar los requerimientos, tramitando los permisos y adelantando los procesos administrativos para el desarrollo del proyecto.

La Armada Nacional pretende se declare la negación de las pretensiones de la demanda ya que alegan que no han vulnerado los derechos colectivos que se invocan por parte de los accionantes, y, en consecuencia, se proceda a otorgar la viabilidad de la construcción del proyecto de Guarda costas en la isla de Providencia.

En esta etapa del proceso, lo cierto es que: (i) el proyecto en cuestión no cumplió con las normas urbanísticas aplicables, y (ii) tampoco obtuvo todos los permisos ambientales que, en principio le eran exigibles; de conformidad con el análisis que la Sala de Decisión procede a efectuar a continuación.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

Analizados los medios probatorios aportados al proceso, la Sala encuentra demostrado que:

1. La Armada Nacional cumplió parcialmente con algunas de las obligaciones que le eran exigibles para llevar a cabo el proyecto en mención, reposa dentro del expediente la Resolución 144 de 20 de abril de 2020 que confirió el permiso de vertimientos. Y la Resolución 207 de 13 de julio de 2020 que corrigió unos aspectos formales de la resolución antedicha<sup>8</sup>.
2. Además, se evidencia que, la parte accionada aportó la Resolución 0499-201 MD-DIMAR-SUBDEMARALIT de 27 de julio de 2017, modificada por la Resolución 0092-2020 MD-DIMARSUBDEMAR-ALIT de 9 de marzo de 2020, en la que la Dirección General Marítima otorgó a la Armada Nacional una concesión marítima que comprende un área total de cuatro mil metros cuadrados (4.000 m<sup>2</sup>), ubicados en jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Providencia, en el cual autorizó la construcción del muelle de Guardacostas de Providencia de embarcaciones menores.
3. También se encuentra probado que, Coralina y la Secretaría de Planeación del ente territorial reconocieron, en distintas comunicaciones y en el certificado de Usos de Suelo CUS 228/2021, donde los usos autorizados por el EOT en el predio en donde se pretende el desarrollo de la obra, son de conservación pues el 97% del territorio se clasificó como zona de manglar, buffer de manglar, drenaje de Gully y zona de playa.
4. Consta, en la Resolución N.º 1014 de 2 de noviembre de 2014<sup>9</sup>, que, Coralina otorgó en favor de la Armada concepto de viabilidad ambiental para el proyecto Estación de Control de Tráfico Marítimo en la isla de Providencia. *“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de viabilidad ambiental con destino a la DIMAR”. Documento suscrito por el director general de Coralina, Durcey Stephens Lever*” condicionado a la obtención previa por parte del petionario, de los permisos ambientales señalados, de los demás permisos requeridos ante otras instancias y acatar las obligaciones exigidas.

---

<sup>8</sup> Ibid., folios 323 y ss. del cuaderno de medida cautelar denominado: “ED\_04MEDIDACAUTELAR(.pdf) Nro. Actúa 2”. “Por medio de la cual se resuelve una solicitud de viabilidad ambiental con destino a la DIMAR”. Documento suscrito por el director general de Coralina, Durcey Stephens Lever.

<sup>9</sup> Ibid, folios 323 y ss. Del cuaderno de medida cautelar denominado: “ED\_04MEDICACAUTELAR(PDF) NroA ctua 2”. “por medio de la cual se resuelve una solicitud de viabilidad ambiental con destino a la DIMAR”. Documento suscrito por el director general de Coralina, Durcey Stephens Lever.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

5. Así mismo, Teniendo en cuenta las normas de ordenamiento territorial, mediante certificado de uso del suelo N° CUS/228/2.021 de 24 de febrero de 2021<sup>10</sup>, el secretario de Planeación del municipio de Providencia y Santa Catalina Islas refirió lo siguiente en relación con el predio objeto de la controversia:

*(...) Una vez consultado el Sistema de Información Geográfica (SIG), el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) y la información catastral con la que cuenta esta dependencia la cual es suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el predio identificado con número catastral 885640001000000290001000000000, ubicado en la Isla de Providencia, sector de Old Town, **está clasificado como Centros Poblados.** (...)*

*Observaciones: hecho cruce del predio con relación a las áreas de protección ambiental y otros componentes, se logró determinar que:*

*- **Un 63% del predio se encuentra en un área de aislamiento de drenaje o gullie, un 10% en una zona de manglar y un 87% en buffer de manglar. Así mismo, un 4% de este se encuentra en una zona playa (...)***<sup>11</sup>.

(negrillas fuera del texto).

6. Mediante oficio SP045-2021 de 24 de mayo de 2021, la Secretaría de Planeación Municipal advirtió a la Armada Nacional que el Esquema de Ordenamiento Territorial tiene fuerza vinculante para todos los proyectos, aun en el evento en que no sea necesario obtener previamente la licencia de construcción.
7. En atención a las disposiciones que regulan los usos del suelo de Providencia y Santa Catalina, el ente territorial, en el año 2021, solicitó reiteradamente a la Armada Nacional la suspensión de las obras objeto del debate judicial, hasta tanto tramitara la respectiva licencia de construcción. Aunado a ello, puso de presente que el predio se traspasa parcialmente con zonas de protección en donde no será posible llevar a cabo las respectivas obras.
8. Mediante informe técnico N° 262 de 16 de junio de 2021 Coralina registró los hallazgos evidenciados en las visitas realizadas al predio objeto de la controversia los días 18 de mayo y 9 de junio de 2021. en el cual la autoridad ambiental consignó:

---

<sup>10</sup> Ibid., folios 390 y ss. del cuaderno de medida cautelar denominado: “ED\_4OFICIO2019004226(.pdf) Nro Actua 2”. Documento suscrito por el secretario de planeación municipal, Gregg Ambrosio Huffington May.

<sup>11</sup> Ibid., folios 390 y ss. del cuaderno de medida cautelar denominado: “ED\_4OFICIO2019004226(.pdf) Nro Actua 2”. Documento suscrito por el secretario de planeación municipal, Gregg Ambrosio Huffington May

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

*«(...) En la visita se presenciaron las siguientes herramientas que utilizaba para hacer el trabajo tales como: carretilla, palas, pico y pala. Los cuales eran manipulados por personal militar identificados de la armada nacional (...). Nuevamente en las horas de la noche al llegar al lugar se verificó que se estaban realizando actividades de relleno con material de escombros (...).*

*Se procedió a dialogar con el teniente y J. Meriño, quien indica ser el encargado en el momento (...). Se le pidió al teniente dar fin a la actividad y no continuar con el proceso de relleno. No obstante, al retirarme del predio dieron inicio nuevamente a la actividad.*

9. La Oficina de Gestión Ambiental de la Base Naval ARC de San Andrés de la Armada Nacional, elaboró el Informe Técnico de 8 de julio de 2021<sup>12</sup> en cuyo marco, el Teniente de Corbeta, Andrés Felipe Quimbayo López examinó el entorno ambiental del proyecto, en relación con la cobertura vegetal y los suelos del ecosistema que ocupa parte del predio involucrado para el desarrollo del proyecto.

En el caso sub examine, es necesario hacer mención a lo afirmado por la parte demandada, manifestando que cuenta con una situación jurídica consolidada respecto al predio, la cual no es susceptible de modificación, debido a que las autoridades competentes otorgaron viabilidad ambiental al proyecto<sup>13</sup>, a lo que agrega que obtuvo los permisos, concesiones y autorizaciones respectivas, es decir que cuenta con un derecho adquirido para el desarrollo de las obras.

Frente a ello, es menester recordar que existe una clara distinción entre un derecho adquirido y una mera expectativa, teniendo en cuenta que el concepto de mera expectativa se refiere a aquellas “probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas con sujeción a parámetros de justicia y de equidad. (Además.) en las meras expectativas, resulta probable (más no obligatorio) que los presupuestos lleguen a consolidarse en el futuro”. Y el derecho adquirido, por lo tanto, “se entiende incorporado al patrimonio de la persona, por cuanto se ha perfeccionado durante la vigencia de una ley”<sup>14</sup>.

Así mismo, el Consejo de Estado define la licencia ambiental como *«aquella autorización que otorga la autoridad ambiental competente a una persona, mediante acto administrativo, para que emprenda la ejecución de un proyecto, obra o actividad que puede llegar a producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, estableciendo los requisitos, obligaciones y*

<sup>12</sup> Ibid., folios 1 y ss. del documento aportado por la Armada Nacional, denominado: “ED\_INFORMETECNICOAMBI(.pdf) Nro. Act2”. Documento suscrito por el jefe de la Oficina de Gestión Ambiental – Base Naval ARC “San Andrés”, teniente de corbeta, Andrés Felipe Quimbayo López.

<sup>13</sup> Resolución N.º 1014 de 2 de noviembre de 2014.

<sup>14</sup> Sentencia C-242 de 2000.



**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

*condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada<sup>15</sup>».*

Es por ello, según lo transcrito, para el caso concreto, se hace ineludible la licencia de viabilidad para la realización del proyecto teniendo en cuenta que la parte accionada posee una mera expectativa de un derecho que no ha sido consolidado bajo a los parámetros de equidad y sostenibilidad del predio en controversia que aquí nos ocupa.

Aunado a lo anterior, la Sala pone de presente lo establecido en el artículo 18 del EOT de Providencia y Santa Catalina, con el objetivo de contribuir a la conservación de la diversidad paisajística de las Islas, en las que se definió que los ecosistemas de manglar, incluidos los que se sitúan en el sector de Old Town, hacen parte de las zonas núcleo<sup>16</sup> de la Reserva Seaflower.

| ZONA            | UNIDAD EN ZONA INSULAR  |
|-----------------|---|
| NÚCLEO          | Zona de reserva forestal que incluye The Peak, predio de propiedad de la Gobernación, especies de flora y fauna típicas de bosque seco tropical antillano. Manglares presentes en las islas de Providencia y Santa Catalina (Santa Catalina, Town-Jones Point, Southwest Bay, Manchineel Bay y Old Town). Conservación de flora y reserva ictiológica bosque de manglar; se incluye el bosque denso destinado a la conservación de reservas hídricas y el matorral de porte medio, conservación del suelo y agua (mangle blanco, mangle rojo, mangle negro y mangle botón). |
| AMORTIGUAMIENTO | Todo el resto del área de las islas excepto las denominadas anteriormente como zonas núcleo.  |

17

Consecuentemente, el EOT de las Islas estableció que el uso principal de las zonas donde se ubican dichos ecosistemas consiste en la conservación de la flora, reserva ictiológica, en la conservación del suelo, el agua, el mangle blanco, rojo, negro y botón, Así las cosas, los ecosistemas de manglares que se encuentran en la zona objeto de la controversia fueron catalogados como *«zonas de conservación para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la defensa del paisaje»*. Lo anterior, teniendo en cuenta que su cobertura vegetal ofrece una riqueza, grado de conservación y carácter estratégico de los ecosistemas y por lo tanto son de alto valor significativo para la biodiversidad». Por lo tanto, no es susceptible la viabilidad para la construcción del proyecto bajo titularidad de la Armada Nacional.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Bogotá, D.C., 29 de noviembre de 2010. Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Expediente Núm. 47001-23-31-000-1996-04746-01

<sup>16</sup> «Core área» o áreas centrales: Comprende una zona estrictamente protegida que contribuye a la conservación de paisajes, ecosistemas, especies y variación genética. «Buffer zonas» o zonas de amortiguamiento o tampón: Rodea o está junto a la(s) área(s) central(es) y se utiliza para actividades compatibles con prácticas ecológicas sólidas que pueden reforzar la investigación científica, el monitoreo, la capacitación y la educación. «Transition área» o área de transición: El área de transición es donde las comunidades fomentan actividades económicas y humanas sociocultural y ecológicamente sostenibles.

<sup>17</sup> Artículo 18, Esquema de Ordenamiento Territorial, ACUERDO No. 015 del 2000.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

Es menester resaltar que, resulta fundamental que las entidades territoriales identifiquen en sus herramientas de ordenamiento territorial, los lugares catalogados como áreas de conservación y preservación natural, como se vislumbra en el caso concreto, a través del Acuerdo Municipal 015 de 28 de diciembre de 2000, expedido por el Concejo Municipal de Providencia y Santa Catalina y realizar efectivamente el control urbanístico pertinente.

Por tal motivo, la corporación de Coralina y el municipio de Providencia y Santa Catalina tienen el poder-deber de intervenir la ejecución del proyecto para el Control de Tráfico Marítimo de las Islas, imponiendo obligaciones de prevención de perturbaciones, de mitigación de los impactos y de restauración de alteraciones ecológicas respectivas.

Por su lado, el Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional debe tener presente que los atributos del derecho de propiedad sobre el «*predio identificado con el N.º de Registro Catastral 88564000100000029000100000*» se encuentran limitados o restringidos por la función ecológica de la propiedad<sup>18</sup>.

Pues bien, la función ecológica de la propiedad postula que la Armada Nacional como propietario, debe respetar, fundamentalmente, el derecho al medio ambiente sano, evitando realizar cualquier actividad que conlleve a perturbar dicho derecho fundamental y que contradiga los objetivos del desarrollo sostenible.

Lo anterior, en efecto, demuestra una limitación al ejercicio del derecho a la propiedad, particularmente en sus atributos de uso y goce. Sin embargo, dicha limitación es legítima en el entendido de que se realiza con base en normas existentes en el ordenamiento, necesarias para la protección del derecho al medio ambiente y el desarrollo sostenible, puesto que no existe un mecanismo diferente a la coerción normativa que logre generar un impacto en el comportamiento de los propietarios. Asimismo, la limitación resulta proporcional en sentido estricto, al mantener intacto el núcleo esencial del derecho a la propiedad.

---

<sup>18</sup> Artículo 16 EOT acuerdo 0015 de 2000, OBJETIVOS TERRITORIALES DE LARGO Y MEDIANO PLAZO, punto 3. Función social y ecológica de la propiedad.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

## **SIGCMA**

Ahora bien, la Sala no desconoce que el certificado de uso del suelo<sup>19</sup> donde se ubica el predio mencionado también está clasificado como «*centro poblado rural (...) con uso principal habitacional y uso complementario institucional*» No obstante, el mismo documento hace la salvedad de que la zona igualmente está afectada en su uso por los valores ambientales de «*área de aislamiento de drenaje o Gullie (...), zona de manglar (...), buffer de manglar (...), zona playa (...) y de retiro borde costero*». Es más, como puede observarse, la Sala también verificó que dichas afectaciones encuentran fundamento en el EOT de Providencia y Santa Catalina.

De tal modo, respecto al uso institucional que la Armada pretende darle al predio (*mediante las actividades de ocupación e instalación del campamento militar, relleno con material de escombros y de compactación del suelo*), se opone abiertamente a los usos definidos del ecosistema de manglar, y debe prevalecer el respeto por las determinantes ambientales, pues, por disposición legal, constituyen normas de superior jerarquía.

Al punto, resulta relevante resaltar, que el proyecto Base de estación de guardacostas, además de desconocer diversas disposiciones de contenido ambiental y de ordenamiento territorial, está impactando los ecosistemas de manglares ubicados en el sector de Old Town de la isla de Providencia, lo cual justifica la intervención judicial, teniendo en cuenta que dicha Estación de Guardacostas al estar proyectada dentro de la zona núcleo del ecosistema objeto de amparo, prima facie representa una amenaza para los derechos colectivos al desarrollo de la actividad urbanística conforme a derecho y al goce de un ambiente sano.

Por último, en atención a la aplicación del principio de prevención que guía al derecho ambiental<sup>20</sup>, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención, el cual se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente, como ocurre de igual manera en el caso de

---

<sup>19</sup> Ibid., folios 390 y ss. del cuaderno de medida cautelar denominado: “ED\_4OFICIO2019004226(.pdf) Nro Act 2”. Documento suscrito por el secretario de planeación municipal, Gregg Ambrosio Huffington May.

<sup>20</sup> Sentencia C-703 de 2010, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

marras, respecto a la construcción del proyecto que se pretende realizar en el predio de la controversia por la parte accionada.

En consideración a todo lo expuesto, y de acuerdo lo probado en el proceso, la Sala logra evidenciar que la construcción de la Base de Estación de Guardacostas para el Control de Tráfico Marítimo en cabeza de la Armada Nacional en la Isla de Providencia y Santa Catalina no acreditó la existencia de una situación jurídica consolidada, no cumplió con las obligaciones mencionadas en el acto administrativo que concedió la viabilidad ambiental al proyecto inicial y tampoco demostró que el proyecto cuestionado acate y cumpla los lineamientos del EOT para la zona del Old Town por las graves afectaciones ambientales que acaece la realización del proyecto.

Por lo tanto, la Sala amparará los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes, al goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, la participación ciudadana en materia ambiental, existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

### **Costas**

No habrá lugar a condena en costas en esta instancia judicial.

Acorde a las consideraciones expuestas, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **V.- FALLA**

**PRIMERO: PROTÉJANSE** los derechos colectivos al medio ambiente sano y el derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes de la Isla de Providencia y Santa Catalina conforme lo expuesto en precedencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior y en aras de proteger los derechos que se encuentran amenazados, **ORDENÉSE** a la Nación-Ministerio de defensa-Armada Nacional, a que se abstenga de realizar cualquier tipo de construcción dentro de la zona de influencia del buffer de manglar, drenaje de Gully y zona de playa del sector de Old Town, especialmente en lo concerniente al predio identificado con el registro catastral No. 88564000100000029000100000, en razón de las graves afectaciones ambientales que provocaría la construcción del proyecto Base Estación de Guardacostas en la Isla de Providencia y Santa Catalina.

**TERCERO: DECLÁRESE** la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -CORALINA-, Municipio de Providencia- Inspección de Policía y la Policía Nacional.

**CUARTO:** Sin lugar a costas en la instancia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**LOS MAGISTRADOS**

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**

**Expediente:** 88-001-23-33-000-2021-00041-00

**Demandante:** Edgar Jay Stephens y Otros.

**Demandado:** Nación- Min de Defensa – Armada Nacional, Alcaldía de Providencia - Coralina- Inspección de Policía.

**Medio de control:** Protección de los Derechos e Intereses Colectivos- Acción Popular

**SIGCMA**

**JOSÉ MARIA MOW HERRERA**

**NOEMI CARREÑO CORPUS**

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018