



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
Radicación núm.: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
Demandantes: EDGAR JAY STEPHENS, SANTIAGO TAYLOR JAY, MARCELA AMPUDIA SJOGREEN, LING JAY ROBINSON Y JOSEFINA HUFFINGTON ARCHBOLD  
Demandados: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA NACIONAL, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS Y MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL

### **Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional en contra de la sentencia de 20 de junio de 2023<sup>1</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

#### **I. Antecedentes**

##### **I.1. La demanda**

1. Los ciudadanos Edgar Jay Stephens, Santiago Taylor Jay, Marcela Ampudia Sjogreen, Ling Jay Robinson y Josefina Huffington Archbold demandaron a la Armada Nacional, a la Policía Nacional, al municipio de Providencia y Santa Catalina Islas y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>2</sup>, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998<sup>3</sup> y 1437 de 2011<sup>4</sup>, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos previstos en los literales a) y m) del artículo 4.º de la Ley 472.

---

<sup>1</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento "101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDIGI202308301419 25", contiene link de carpeta one drive denominada "2021-00041".

<sup>2</sup> *Ibidem*, documento "02Demanda".

<sup>3</sup> "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

<sup>4</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".



2. En su libelo petitorio, la parte actora formuló las siguientes pretensiones:

“[...] SEGUNDA: 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 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) (sic) 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) (sic) 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) (sic) 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. Respetto 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 muelle guardacostas a cargo de la Armada Nacional [...].”

3. Como fundamento de las pretensiones, los accionantes manifestaron que la Armada Nacional inició un proceso de consulta previa en octubre de 2014 con el pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina respecto del proyecto “*Estación de Control de Tráfico Marítimo en la Isla de Providencia*”. Dicho trámite culminó a través del acta de 27 de agosto de 2015, en la que la comunidad mostró su desacuerdo con la obra.

4. Agregaron que el 16 de noviembre de 2020, el huracán IOTA destruyó el 98% de las casas e infraestructuras de la isla y, con ocasión de esta situación, se declaró la existencia de una situación de desastre a través del Decreto 1472 de 2020<sup>5</sup>.

5. Mencionaron que la Armada Nacional inició en febrero de 2021 la construcción del proyecto de Estación de Guardacostas en el predio con código catastral 88564000100000029000100000. Sin embargo, el esquema de ordenamiento territorial de Providencia y Santa Catalina indica que el 97% de ese lote es una zona de protección de manglar, buffer de manglar, drenaje de Gully (riachuelo) y playa.

6. Pusieron de presente que el 14 de marzo de 2021, la Armada Nacional emitió un comunicado a través de su página web anunciando la reconstrucción de la Estación de Guardacostas. Y, en el mismo mes, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo publicó un “Plan de Acción Específico” para la atención del desastre y la reconstrucción de la infraestructura que incluye el “*fortalecimiento de la Armada*”.

7. Por ello, el 9 de abril y el 3 de mayo de 2021, la parte actora y los pescadores artesanales de la Cooperativa Fish and Farm solicitaron al municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, el cumplimiento del artículo 2.2.6.4.11 del Decreto 1077 de 2015, en relación con ese proyecto de infraestructura.

8. Advirtieron que el 10 de mayo de 2021, Coralina adoptó una medida preventiva de suspensión de las actividades de construcción, relleno y ocupación indebida del manglar, buffer de manglar y del borde de la desembocadura de la cuenca denominada “Bowden Gullie”.

---

<sup>5</sup> “Por el cual se declara la existencia de una situación de Desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.



9. Adujeron que el ente territorial en los oficios SP0342021, SP0452021, SP0412021 y SP0462021 solicitó a la Armada Nacional suspender dicha construcción. Sin embargo, la Armada Nacional afirmó que no debe obtener la autorización del ente territorial de la licencia de urbanismo. En este contexto, indicaron que las autoridades de policía no han asegurado el cumplimiento de las medidas preventivas emitidas por la autoridad ambiental aun cuando su competencia abarca el acatamiento de las normas de ordenamiento territorial.

10. En su criterio, *“la ejecución del proyecto de Estación de Guardacostas de Providencia implica una violación del Esquema de Ordenamiento Territorial de Providencia y Santa Catalina (Acuerdo 015 de 2000) por dos razones: la primera, porque el proyecto contraviene lo dispuesto por el artículo 18, numeral 2.1.3 del Esquema de Ordenamiento Territorial sobre zonas de conservación para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensas del paisaje. (...) La segunda razón, es porque el proyecto va en contra de los usos prohibidos de las zonas de conservación, que es la segunda clasificación y de protección más leve que la anterior”*.

11. Además, *“el predio en el que la Armada Nacional pretende desarrollar su proyecto, posee en sus inmediaciones varios ecosistemas naturales que son de especial interés y protección ambiental y jurídica. Por un lado, se encuentran los humedales de la microcuenca Bowden y la desembocadura del Bowden gully (riachuelo Bowden). Por otro lado, se encuentra el ecosistema de manglar”*.

## **I.2. Actuación procesal en primera instancia**

12. El magistrado del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a cargo de la sustanciación del proceso, mediante auto de 16 de diciembre de 2021<sup>6</sup>, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a la Armada Nacional (Comando Específico de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), a la Policía Nacional (Inspección de Policía de Providencia Isla), al municipio de Providencia y Santa Catalina Islas y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), para que contestaran, propusieran excepciones y aportaran y/o solicitaran la práctica de pruebas. Igualmente, notificó al agente del Ministerio Público. Por último, dispuso comunicar la acción de la referencia a los miembros de la comunidad.

13. Mediante auto de 16 de diciembre de 2021, el *a quo* decretó la medida cautelar de suspensión de actividades solicitada por la parte actora. La Sección Primera del Consejo de Estado, en el auto de 21 de octubre de 2022, confirmó dicha decisión<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Anotación 2 del expediente digital Samai Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

<sup>7</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDIGI202308301419 25”, contiene link de carpeta one drive denominada “01 Auto CE”.



14. Posteriormente, por auto de 8 de marzo de 2022<sup>8</sup>, se declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, al advertir que las partes no acordaron un pacto de cumplimiento.

### I.3. Contestaciones de la demanda

I.3.1. El apoderado judicial del **Ministerio de Defensa - Armada Nacional** manifestó en el memorial de 25 de enero de 2022 que esa entidad no afectó ni amenazó los derechos colectivos previstos en los literales a) y m) del artículo 4.º de la Ley 472. Afirmó que se implementaron varias medidas de seguridad en los alrededores de las instalaciones, con el fin de proteger a la ciudadanía y al territorio insular, de conformidad con los principios de solidaridad y seguridad nacional<sup>9</sup>.

15. Adujo que el constituyente consideró necesaria la organización de una Fuerza Pública (art. 216), conformada por las Fuerzas Militares y el Cuerpo de Policía, con el propósito de brindar protección a las personas y garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución Política. Concretamente, la finalidad de las fuerzas Militares es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y la integridad del orden constitucional.

16. Explicó que el demandante no demostró que resulte necesario reubicar o eliminar las construcciones militares o policiales, ni que el proyecto afecte la vida, la seguridad, el turismo, la cultura o el medio ambiente de la isla. Es más, previo a la compra del predio la Armada Nacional verificó en la fase de planeación que el lote cumpliera las respectivas condiciones de uso del suelo.

17. Mencionó que *“la Armada Nacional en concordancia con el Plan de Desarrollo de Guardacostas 2030, inició coordinaciones en el año 2011 a fin de identificar los requerimientos y necesidades a realizarse para la ejecución de un proyecto de puesta en funcionamiento de una Estación de Control de Tráfico Marítimo en la Isla de Providencia, proyecto que posteriormente en virtud del Decreto No. 510 del año 2015 “Por el cual se adopta el Plan Estratégico para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, 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, pudiendo posicionar estos elementos como activos estratégicos”*.

18. En consecuencia, *“en julio del año 2017 se suscribió el contrato de obra No. 9677-SAPII013-295-2017 cuyo objeto era la construcción de la Estación de Control de Tráfico Marítimo de Guardacostas, iniciando la ejecución de la obra el día 9 de agosto de 2017, que debió ser finalizado en el mes de marzo de 2018; sin embargo, el contratista incumplió sus obligaciones, siendo declarado dicho incumplimiento a*

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, documento denominado “48ActaAudiencia”.

<sup>9</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDIGI20230830141925”, contiene link de carpeta one drive que incluye un documento denominado “17ContestaciónMinDefensa”.



través de la Resolución 757 del 4 de julio de 2018”. Precisó que *“en aquel momento el proyecto se estuvo desarrollando sin oposición y sin los actuales señalamientos de incumplimiento de disposiciones ambientales y del esquema de ordenamiento territorial; estos últimos que, motivaron que desde el mes de septiembre de 2021 se suspendiera la ejecución del convenio suscrito entre el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Comando de la Armada Nacional”*.

19. Señaló que la Armada Nacional agotó los requisitos exigibles para construir la Estación de Control de Tráfico Marítimo, incluyendo la consulta previa con el pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

20. Puso de presente que el artículo 192 del Decreto 019 de 2012 estableció un régimen especial en materia urbanística para la Fuerza Armada en virtud del cual la infraestructura militar y policial, destinada para la defensa y seguridad nacional, no requiere de licencia de construcción.

21. Recordó que la clasificación urbanística del citado predio es de centro poblado rural en donde se permite el uso institucional del sector defensa. En esa zona *“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”*.

22. Indicó que la Secretaría de Planeación municipal en el certificado de uso del suelo del año 2021 advirtió *“intempestivamente y sin ningún fundamento”* que el predio era parte de zona de protección, aun cuando en el certificado de 2016 únicamente señaló que era un centro poblado. Afirmó que es *“desconcertante que esa valoración porcentual, solo es aplicada para el predio Institucional y no para la totalidad de los predios del sector de Old Town”*. De lo anterior, coligió que *“existen situaciones jurídicas consolidadas a favor del Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional”*.

23. Agregó que la Armada Nacional cumplió las obligaciones derivadas de la Resolución 1014 de 2 de noviembre de 2016. Aunado a ello, no es cierto que los factores ambientales del predio del debate judicial cambiaran con ocasión del huracán IOTA, porque *“no estamos ante un evento de avulsión o aluvión (arroyo o instalación) que creara en el predio una nueva área de manglar que no existiera antes del año 2020 y/o causara la alteración del cauce o dimensiones del Bowden Gullie”*.

24. Complementó que los miembros de la Armada Nacional no han realizado vertimientos, talas o acciones contaminantes en el sector. *Contrario sensu, “la tubería (...) (que) atraviesa el predio de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional corresponde a un vertimiento de la red del predio colindante identificado con la cédula catastral No.*



885640001000000290011000000000 y sobre el cual el día 2 de noviembre de 2021, se efectuó una verificación con el Inspector de Policía del Municipio”.

25. En su criterio, los impactos ambientales alegados por Coralina y por la parte actora carecen de sustento técnico. Adicionalmente, “no se encuentra en desarrollo ninguna actividad de construcción ni ejecución de obra del proyecto de la Estación de Control de Tráfico Marítimo en la Isla de Providencia” y, por ello, “no se encuentra en riesgo de afectación el ecosistema del “Bowden Gullie”, el área de manglar ni ninguno de los factores ambientales que mencionan para el Sector Old Town”.

**I.3.2.** El apoderado de la **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**, mediante memorial de 28 de enero de 2022<sup>10</sup>, sostuvo que esa entidad carece de legitimación en la causa por pasiva y ha actuado de forma diligente en el control de los hechos citados en el libelo petitorio.

26. Agregó que la corporación, en el contexto del Sistema Nacional Ambiental, funge como máxima autoridad ambiental del archipiélago. De manera que Coralina está interesada en que la Armada Nacional suspenda las actividades que generan un daño al ecosistema de manglar de la desembocadura de Bowden Gullie.

27. Precisó que la autoridad ambiental en la Resolución 1014 de 2 de noviembre de 2016 “se abstuvo de decidir en relación con la infraestructura sobre el área emergida, toda vez que se determinó que dicha infraestructura se encontraba por fuera del área de jurisdicción de la DIMAR, razón por la cual no era objeto de viabilidad ambiental por parte de CORALINA y, su ejecución estaría sujeta a las normas urbanísticas del Municipio de Providencia y a la obtención de los permisos ambientales requeridos”.

28. Recordó que la actividad de construcción impactó de forma negativa el entorno natural y desconoció el esquema de ordenamiento territorial vigente. En consecuencia, Coralina impuso una medida preventiva de suspensión de actividades por la ocupación de una zona de manglar y de la franja de protección mínima de 30 metros a cada lado del cauce que transcurre en el sector del litigio, tal y como lo dispone el artículo 2.2.1.1.1.8.2 del Decreto 1076 de 2015.

29. En su sentir, antes de declarar como zona de protección reforzada la zona de Bowden Gullie y los ecosistemas de manglar del sector, para evitar futuras construcciones en el lugar, es necesario adelantar los estudios exigidos en la legislación actual. Aun así, afirmó que ese territorio es refugio de especies de importancia local y nacional, permite el control de la erosión, brinda una función paisajística, protege de los vientos fuertes y conecta otros ecosistemas estratégicos, por las siguientes razones:

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, documento denominado “18ContestacionCoralina”.



“[...] la microcuenca Bowden con sus **434 hectáreas constituye la más extensa de las once microcuencas existentes, con una ocupación del 19,8% del área total de Providencia y Santa Catalina** y, que al interior de la microcuenca se han identificado once humedales, de los cuales ocho corresponden a manantiales ligados al riachuelo Bowden y tres de ellos corresponden a represamientos de agua construidos en diferentes épocas para el suministro de agua de la población local; la cual es utilizada para consumo, riego de cultivos y otras actividades vitales.

Del mismo modo, es cierto que este ecosistema **ayuda a mantener el equilibrio de los seres vivos y el entorno donde se relacionan** y, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del artículo 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076 de 2015 definió como ecosistemas prioritarios de protección del país los humedales, rondas hídricas, zonas de recarga de acuíferos, manglares, y estuarios, entre otros, determinando además la necesidad de generar planes de manejos y gestión que garanticen su conservación.

Además, según el Informe No. 1669-2021 de la Procuraduría General de la Nación “VISITA IN SITU AL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DE CONTROL DE TRÁFICO MARÍTIMO EN LA ISLA DE PROVIDENCIA” y la actual regulación (Acuerdo 002 de 2019), **el muelle se encuentra en una Zona de Conservación (No Take) del Distrito de Manejo Integrado del Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower** [...]”. (Negrilla fuera de texto)

30. Finalmente, propuso las excepciones que denominó: i) *“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 - CORALINA”*; y ii) *“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”*.

**I.3.3.** La apoderada del **municipio de Providencia y Santa Catalina Islas**, en el oficio de 25 de enero de 2022, afirmó que el ente territorial solicitó a la Armada Nacional la suspensión del proyecto de infraestructura, a través de los oficios SP0342021 de 6 de mayo de 2021, SP0452021 de 19 de mayo de 2021, SP0412021 de 24 de mayo de 2021 y SP0462021 de 25 de mayo de 2021<sup>11</sup>. En consecuencia, el municipio realizó todas las gestiones de control y vigilancia establecidas en el artículo 2.2.64.11 del Decreto 1077 de 2015.

31. Consideró que el demandante además de afirmar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos, tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

32. En consecuencia, como medios de defensa, propuso las excepciones de: i) *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*; ii) *“inexistencia de vulneración de los derechos colectivos por parte del municipio”*; iii) *“inepta demanda por falta del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley”*; y iv) *“ausencia de pruebas”*.

<sup>11</sup> *Ibidem*, documento denominado “30ContestacionMunicipio”.



**I.3.4.** El apoderado judicial del **Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional**, mediante escrito de 20 de enero de 2022<sup>12</sup>, se opuso a las pretensiones de la demanda, tras considerar que esa institución realizó las actividades de control pertinentes en el marco de sus competencias legales. Adicionalmente, alegó que a la Policía Nacional no le corresponde expedir las licencias de construcción, las cuales se presumen legales, hasta que la autoridad competente declare su nulidad.

33. Consideró que corresponde a la administración municipal la expedición de los actos administrativos que permiten la ejecución de este tipo de proyectos, y su control y garantía recae sobre las inspecciones de policía de la isla.

34. Alegó que la demanda no precisó de forma clara cuáles son las circunstancias de tiempo, modo y lugar por las que la Policía Nacional sería responsable de transgredir los derechos colectivos cuyo amparo solicitaron los demandantes. Tampoco obra alguna prueba que acredite lo anterior y, por ello, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

## II. La sentencia de primera instancia

35. El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante sentencia de 20 de junio de 2023, amparó *“los derechos colectivos al medio ambiente sano 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 de la Isla de Providencia y Santa Catalina”*. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

**[...] SEGUNDO: (...)** **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. [...].”

36. Para arribar a esa determinación, el *a quo* explicó primero que la Armada Nacional era el único sujeto del extremo pasivo que contaba con legitimación material en la causa, pues las demás entidades demandadas no participaron *“por acción u omisión en el hecho del cual se endilga la violación de los derechos*

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, documento denominado “16ContestacionPonal”.



colectivos, es decir, la construcción del proyecto de base naval en la isla de Providencia”.

37. Adujo que *“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 564 del 25 de octubre de 2021 (...) 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”*.

38. Alegó que el actor popular confundió a *“la Policía Nacional con la función de comisaría de policía a cargo de la Alcaldía Municipal de Providencia y Santa Catalina”*, razón por la que la Policía Nacional no detentaba responsabilidades en el caso concreto.

39. Posteriormente, estudió los derechos previstos en los literales a) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y valoró el acervo probatorio. Mencionó que el proyecto en cuestión no cumplió con las normas urbanísticas aplicables, y tampoco obtuvo todos los permisos ambientales que eran exigibles. En ese contexto, explicó que la parte accionada posee una mera expectativa de un derecho que no se consolidó.

40. Puso de presente que existe una clara distinción entre un derecho adquirido y una mera expectativa. 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. (Mientras que) el derecho adquirido se entiende incorporado al patrimonio de la persona, por cuanto se ha perfeccionado durante la vigencia de una ley”*.

41. Recordó que el EOT de las islas estableció que el uso principal del predio de la Armada Nacional es la conservación de la flora, la constitución de una reserva ictiológica y la conservación del entorno natural. En consecuencia, indicó que la Armada Nacional debía tener presente que los atributos del derecho de dominio se encuentran limitados o restringidos por la función ecológica de la propiedad.

42. Advirtió que *“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”*.

43. Reconoció que *“el certificado de uso del suelo 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”.*

44. Finalmente, mencionó que *“el proyecto base de estación de guardacostas está impactando los ecosistemas de manglares ubicados en el sector de Old Town de la isla de Providencia”,* lo cual justificaba la intervención del juez popular en virtud del principio de prevención.

### III. Fundamentos del recurso de apelación

45. El apoderado judicial del Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional, mediante correo electrónico de 27 de junio de 2023, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia<sup>13</sup>.

46. Insistió en que las Fuerzas Militares, por mandato legal no están obligadas a tramitar licencia de construcción. Aunado a ello, el proyecto hace parte del programa estratégico de Defensa y Seguridad Nacional aprobado a través del Decreto 510 del año 2015, *“Por el cual se adopta el Plan Estratégico para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”,* en tanto los Guardacostas son la *“Policía en el mar”.*

47. Adujo que *“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”.*

48. Sostuvo que la Armada Nacional tramitó los permisos necesarios para la correcta formulación y desarrollo del proyecto, los cuales a la fecha se encuentran vigentes. Además, en la actualidad esa institución ha efectuado los pagos de los cobros correspondientes, tal y como se puede evidenciar en las facturas 2174, 2175, 5006 y 5007. Concretamente, se refirió a: i) *“la concesión por parte de la Dirección General Marítima otorgada por la Resolución No. 0499 de 2017 y la Resolución No. 0092 de 2020, que complementan el proyecto para la formalizaron de la instalación del muelle”;* ii) *“los permisos ambientales de aprovechamiento forestal, permiso de vertimientos de aguas residuales domésticas y permiso de concesión de aguas superficiales”;* y iii) el cumplimiento del requisito de consulta previa.

49. Advirtió que, antes de comprar el predio, se verificó que el uso del suelo autorizado en el EOT permitía la ejecución del proyecto, pues el inmueble pertenecía a la *“zona de playa de centro poblado rural”,* cuyo uso complementario

---

<sup>13</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDIGI20230830141925”, contiene link de carpeta one drive que incluye un documento denominado “89RecursoApelaciónE20210004102”.



Radicacion: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

es el “*institucional*”, como lo demuestra la Escritura Pública No. 0564 de 22 de julio de 2011 de la Notaria Única de San Andrés y las certificaciones de usos del suelo “*SP/CUS/155 año 2016*” y “*SP-184-2018 del 29 de mayo de 2018*”. Por ello, “*el área positiva para utilizar corresponde a la totalidad de seiscientos treinta y siete punto cincuenta y siete metros cuadrados (637,57 m<sup>2</sup>)*”.

50. En sus propias palabras, explicó 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*”.

51. Cuestionó la prueba relacionada con el daño al entorno natural porque: i) las obras que originaron el debate procesal actualmente no están siendo ejecutadas; ii) la parte actora no demostró que las “*construcciones, vertimientos, talas de árbol y manglar*” hayan sido realizadas por los miembros de la Armada Nacional; iii) los informes y conceptos de Coralina son “*irresponsables*” y “*subjetivos*” porque las afectaciones al entorno natural se originaron en predios aledaños que no han sido objeto de seguimiento por la autoridad ambiental; y iv) la Armada Nacional interpuso recursos en sede administrativa en contra de las decisiones de Coralina.

52. Se refirió a la presunta transgresión de los principios de igualdad y debido proceso porque “*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 (esos) principios (...) para la protección del medio ambiente y la organización territorial de Providencia*”.

53. Finalmente, mencionó que “*en el evento de que no sean acogidos los argumentos de mi representada, ruego (...) se realice pronunciamiento respecto de la devolución por parte de la administración territorial y los entes que dieron viabilidad para la compra del terreno en el que se construiría la base de Control de Guardacostas, pues de lo contrario se caería en un detrimento patrimonial de la entidad que represento, (...) cuantía que a la fecha estaría alrededor de los dos mil millones de pesos moneda legal colombiana (\$2.000.000.000.00)*”.

#### IV. Trámite en segunda instancia

54. Mediante auto de 27 de julio de 2023, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina concedió ante el Consejo de Estado el recurso de apelación interpuesto por la Armada Nacional<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDIGI20230830141925”, contiene link de carpeta one drive que incluye un documento denominado “91Auto042ConcedeApelacion”.



55. Esta autoridad judicial, a través de auto de 1.º de septiembre de 2023<sup>15</sup>, admitió el recurso de apelación y advirtió a los sujetos procesales que no había lugar a dar traslado para alegar de conclusión. También informó al Ministerio Público que se encontraba habilitado para emitir concepto en la presente causa hasta antes de que el proceso ingresara al despacho para emitir sentencia.

56. Mediante oficio de 15 de septiembre de 2016<sup>16</sup>, la parte actora insistió en los argumentos propuestos en la demanda y en los alegatos de conclusión de primera instancia. Adujo que *“la consecuencia jurídica de contar con algunos permisos que requiere un proyecto como este, no es la posibilidad de pasar por alto, determinantes ambientales contenidas en el ordenamiento ambiental del territorio del municipio de Providencia y Santa Catalina”*. Además, el proyecto no respeta la integridad del territorio ancestral de ese grupo étnico.

57. El 15 de septiembre de 2016, los señores Maryluz Barragán González, Fabián Mendoza Pulido y Sergio Pulido Jiménez, como investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), presentaron un pronunciamiento *amicus curiae* en el proceso de la referencia<sup>17</sup>. Los citados ciudadanos consideraron que la verificación previa realizada por la Armada Nacional de los usos del suelo en su predio no fue suficiente, ya que no consideró todos los aspectos ambientales, especialmente, la presencia de manglares y zonas de conservación. Además, el hecho consistente en que el proyecto aporte a la seguridad nacional, no justifica el incumplimiento de la normatividad ambiental y urbanística. Finalmente, argumentaron que la falta de evidencia directa de los daños ambientales causados por la entidad demandada, no la exime de responsabilidad, porque el proyecto en sí mismo constituye una amenaza para el medio ambiente.

## V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### V.1. Competencia

58. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del CPACA y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019<sup>18</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

---

<sup>15</sup> Expediente digital Samai, anotación 4.

<sup>16</sup> Expediente digital Samai, anotaciones 11 y 13.

<sup>17</sup> Entendida como las presentaciones de terceros ajenos a la disputa que aportan a la autoridad judicial argumentos u opiniones que pueden servir como elementos de juicio relativos a aspectos de derecho que se ventilan ante la misma (Corte Constitucional. Auto 107 de 2019).

<sup>18</sup> *“Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado”*.



## V.2. Planteamiento del problema jurídico

59. Los ciudadanos Edgar Jay Stephens, Santiago Taylor Jay, Marcela Ampudia Sjogreen, Ling Jay Robinson y Josefina Huffington Archbold atribuyeron a la Armada Nacional, a la Policía Nacional, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y al municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, la transgresión de los derechos colectivos previstos en los literales a) y m) del artículo 4.º de la Ley 472, debido a la construcción de la “*Estación de Control de Tráfico Marítimo*”, ubicada en el sector de Old Town Bay.

60. El conocimiento del proceso le correspondió en primera instancia al Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; autoridad judicial que amparó las citadas garantías al encontrar que la Armada Nacional no agotó todos los requisitos exigibles para poder construir el muelle de guardacostas. En criterio del *a quo*, debían prevalecer las determinantes ambientales dispuestas en el EOT para el sector, lo cual impedía alterar los servicios ecosistémicos de la zona.

61. El Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional, inconforme con la anterior decisión, interpuso recurso de apelación. En la alzada afirmó que las fuerzas militares se encuentran sujetas a un régimen especial en virtud del cual no requieren de la expedición de una licencia de construcción o de una licencia ambiental para el desarrollo de infraestructura militar de defensa y seguridad nacional. Agregó que se tramitaron los permisos necesarios para la correcta formulación y ejecución del proyecto, los cuales a la fecha se encuentran vigentes y ocasionaron obligaciones económicas asumidas en las facturas 2174, 2175, 5006 y 5007. Además, antes de comprar el predio, se verificó que el uso del suelo autorizado en el EOT permitiera ese tipo de obras. Finalmente adujo que no se demostró el daño al entorno natural, y que los demás miembros del extremo pasivo transgredieron los principios de igualdad y debido proceso porque en el mismo sector existen otras construcciones y muelles, pero el ente territorial y Coralina solo impidieron a la Armada Nacional el ejercicio de su derecho de propiedad.

62. En ese orden, corresponde a la Sala determinar si la Armada Nacional quebrantó o no los derechos colectivos previstos en los literales a) y m) del artículo 4.º de la Ley 472, con ocasión del proyecto denominado “*Estación de Control de Tráfico Marítimo*”. Por ello, con miras a resolver el problema jurídico, se estudiará: i) el régimen urbanístico y ambiental aplicable al caso concreto; ii) lo acreditado en el plenario sobre las autorizaciones administrativas que obtuvo la Armada Nacional para la construcción de esa infraestructura; iii) la prueba sobre el daño ambiental; y iv) la procedencia de los reparos relacionados con el pago de los perjuicios causados a las Fuerzas Militares y la transgresión de los principios de igualdad y debido proceso.



### V.2.1. El régimen urbanístico y ambiental aplicable al caso concreto

63. La Armada Nacional afirmó en el primer planteamiento que *“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”*.

64. También señaló que la construcción de la *“Estación de Control de Tráfico Marítimo”* hace parte del programa estratégico de Defensa y Seguridad Nacional aprobado a través del Decreto 510 del año 2015<sup>19</sup>, a saber:

*“[...] La Armada Nacional ha vigilado continuamente nuestro mar para garantizar la seguridad de los pescadores que desarrollan su actividad en esa área. Actualmente en las zonas marítimas de los cayos no se cuenta con plataformas sobre las cuales se puedan disponer estaciones de guardacostas para investigación científica y reparación de embarcaciones de diferente naturaleza, entre otros fines navales, lo cual es prioritario para el archipiélago. [...]”* (Negrilla fuera de texto)

65. Así pues, para desatar este punto de la controversia, la Sala pone de presente que al apelante le asiste la razón cuando señala que el Estado colombiano es responsable de mantener la paz e instaurar un sistema jurídico-político estable, en el que sea posible la convivencia ciudadana<sup>20</sup>. Dicho objetivo se le encomendó a la Fuerza Pública<sup>21</sup> y, por ello, las Fuerzas Militares se encargan de la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y la salvaguarda del orden constitucional<sup>22</sup> (artículos 1.º, 2.º, 3.º y 217 de la Constitución Política).

66. En lo que atañe a la protección del mar territorial, de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental, la Ley 10 de 1978<sup>23</sup>, en su artículo 11, confió al Gobierno Nacional la tarea de determinar cuál sería la autoridad encargada de *“proveer la vigilancia y defensa de las áreas marítimas colombianas y alcanzar el debido aprovechamiento de los recursos naturales vivos y no vivos que se encuentren en dichas áreas, en beneficio de las necesidades del pueblo colombiano, y el desarrollo económico del país”*.

67. Con ocasión de lo anterior, el Decreto 1874 de 2 de agosto de 1979<sup>24</sup> creó el Cuerpo de Guardacostas como un organismo dependiente de la Armada Nacional, *“conformado por las unidades a flote y el equipo asociado que se adquiera y destine para tal fin de acuerdo con el programa elaborado por el comando de la*

---

<sup>19</sup> *“Por el cual se adopta el Plan Estratégico para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*.

<sup>20</sup> Corte Constitucional sentencia C-038 de 1995.

<sup>21</sup> Corte Constitucional sentencia SU-1184 de 2001.

<sup>22</sup> Las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

<sup>23</sup> *“Por medio de la cual se dictan normas sobre mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental, y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>24</sup> *“Por el cual se crea el Cuerpo de Guardacostas”*.



*Armada y aprobadas por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional y Agricultura” (negrilla fuera de texto).*

68. El objeto de este cuerpo castrense es: i) contribuir a la defensa de la soberanía nacional; ii) controlar la pesca; iii) colaborar con la dirección general de aduanas en la represión del contrabando; iv) efectuar labores de asistencia y rescate en el mar; v) proteger el medio marino contra la contaminación; vi) proteger a los buques y a sus tripulaciones de acuerdo al derecho internacional; vii) controlar y prevenir la inmigración o emigración clandestinas; viii) contribuir al mantenimiento del orden interno; ix) proteger los recursos naturales; x) colaborar en las investigaciones oceanográficas e hidrográficas; xi) controlar el tráfico marítimo; xii) colaborar en todas aquellas actividades que los organismos del estado realicen en el mar; y xiii) colaborar con los particulares en las actividades legítimas que realicen en el mar<sup>25</sup>.

69. Como puede apreciarse, el Cuerpo de Guardacostas, al ser garante del orden público en el territorio marítimo colombiano, detenta competencias sumamente relevantes en el ejercicio del monopolio del poder coactivo del Estado, así como en la conservación y utilización sostenible de los mares y sus recursos.

70. Sin embargo, en ese contexto de responsabilidades, *“la Constitución de 1991 consagr(ó) el principio de supremacía del poder civil sobre la función castrense”*; postulado en virtud del cual se *“mantiene la tradicional separación y la consecuente subordinación entre los poderes civil y militar”*<sup>26</sup>. Dicha primacía se debe garantizar *“tanto en el diseño de las políticas de seguridad y defensa, como en el cumplimiento de órdenes en cada situación concreta, sin perjuicio del mando operativo a cargo de los oficiales de la Fuerza Pública”*<sup>27</sup>.

71. Esto significa que la Fuerza Pública, en asuntos distintos a los disciplinarios y militares, está subordinada a las normas ambientales y urbanísticas que rigen a nivel general. Precisamente *“la condición del militar se sustenta en el acatamiento de la Constitución y las leyes”*<sup>28</sup>, y *“en el respeto y cortesía (...) con las autoridades del Gobierno, autoridades públicas, y el (...) ejecutivo”*<sup>29</sup>.

72. La única excepción que existe en materia urbanística respecto de esa regla se encuentra en el artículo 192 del Decreto 019 de 2012 que estableció un régimen especial del siguiente tenor:

**“[...] ARTÍCULO 192. Régimen especial en materia de licencias urbanísticas.** Para el trámite de estudio y expedición de las licencias urbanísticas, se tendrá en cuenta lo siguiente:  
**1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para:**

---

<sup>25</sup> Artículo 2.º del el Decreto 1874.

<sup>26</sup> Sentencia C-041 de 2001.

<sup>27</sup> Sentencia C-251 de 2002.

<sup>28</sup> Artículo 5º de la Ley 1862 de 2017, *“Por la cual se establecen las normas de conducta del militar colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar”*.

<sup>29</sup> Artículo 14, numeral 6º.



(...) c. **La construcción de las edificaciones necesarias para la infraestructura militar y policial destinadas a la defensa y seguridad nacional.**

**2. No se requerirá licencia de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales, tales como: puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales.**

Cuando este tipo de estructuras se contemple dentro del trámite de una licencia de construcción, urbanización o parcelación no se computarán dentro de los índices de ocupación y construcción y tampoco estarán sujetas al cumplimiento de la Ley 400 de 1997 y sus decretos reglamentarios, o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

(...) **PARÁGRAFO.** Lo previsto en el presente artículo **no excluye de la obligación de tramitar la respectiva licencia de intervención y ocupación del espacio público, cuando sea del caso, de acuerdo con lo definido en el reglamento expedido por el Gobierno Nacional [...]**". (Negrilla fuera de texto).

73. Sobre este punto, la Corte Constitucional en la sentencia C-145 de 2015<sup>30</sup> explicó que *"las licencias de urbanismo son un medio para verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de sismo resistencia en las obras que se planea ejecutar o legalizar, pero no son el único instrumento de control de cumplimiento de la reglamentación de usos del suelo, por lo cual eximir determinadas obras de este requisito no implica relevarlas del cumplimiento de las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, los cuales tienen fuerza vinculante con independencia de que quienes las realicen deban obtener o no la licencia de urbanismo"*.

74. Sin lugar a dudas, el ordenamiento del territorio es una función pública que permite el uso equitativo y racional del suelo, así como la preservación y defensa del patrimonio ecológico (artículos. 1.º, 3.º y 5.º de la Ley 388 de 1997). Por ello, las Fuerzas Militares deben respetar la función social de la propiedad<sup>31</sup>, independientemente del hecho consistente en que no cuenten con el deber de obtener una licencia de construcción para el desarrollo de las instalaciones de defensa y seguridad.

75. Ahora bien, ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico señala que esas instituciones puedan omitir el agotamiento de los permisos y autorizaciones de naturaleza ambiental. Por el contrario, el artículo 107 de la Ley 99 de 1993<sup>32</sup> expresamente reconoce que *"las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares"*.

<sup>30</sup> En esta providencia la Corte Constitucional declaró exequible el inciso final del artículo 36 de la Ley 1709 de 2014, que modificó el artículo 33 de la Ley 65 de 1993, en el entendido de que las obras de construcción, adecuación o ampliación de infraestructura carcelaria se deben desarrollar conforme a la reglamentación de usos del suelo aplicables.

<sup>31</sup> Ver el artículo 7 (numeral 3) de la Ley 388 y el artículo 29 (numeral 4) de la Ley 1454.

<sup>32</sup> *"Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones"*.



76. El análisis precedente conduce a una conclusión fundamental: el Cuerpo de Guardacostas es la institución castrense encargada de mantener el orden público y la convivencia pacífica al interior del mar territorial, de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental de nuestro país, pero no por ello puede desatender la función social y ecológica de los bienes de su propiedad.

77. En otras palabras, el orden público democrático que adoptó la Constitución Política de 1991 subordinó el poder civil sobre la función castrense y contempló un adecuado respeto y acatamiento de las normas ambientales y urbanísticas. De ahí que la Fuerza Pública deba respetar el ordenamiento territorial y el régimen legal ambiental, aun cuando no esté obligada a agotar el requisito relacionado con la licencia de urbanismo.

### V.2.2. Las autorizaciones que obtuvo la Armada Nacional para el desarrollo del proyecto<sup>33</sup>

78. El apoderado de la Armada Nacional sostuvo que esa institución militar obtuvo los permisos necesarios para la correcta formulación y desarrollo del proyecto denominado “*Estación de Control de Tráfico Marítimo*”. Mencionó que esas autorizaciones se encuentran vigentes y generaron obligaciones económicas que fueron sufragadas. Además, la Armada Nacional, antes de comprar el predio, verificó que el uso del suelo autorizado en el EOT era compatible con el proyecto, y no existe un mapa específico que demarque los usos del suelo permitidos en ese sector.

79. Para resolver estos reparos, se debe tener en cuenta que la Escritura Pública 0564 de 22 de julio de 2011 de la Notaria Única de San Andrés demuestra que la Armada Nacional suscribió en esa fecha un contrato de compraventa por el monto de 210.000.000 de pesos para la adquisición del predio con código catastral 88564000100000029000100000. En ese lugar se pretendía construir la Estación de Guardacostas de Providencia como se evidencia en el siguiente apartado de aquel documento público:

**[...] PRIMERA OBJETO: EL VENDEDOR transfiere a título de compraventa al COMPRADOR con destinación a la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional, para la construcción de la Estación de Guardacostas de Providencia el derecho de dominio, propiedad y posesión que tiene y ejerce sobre el siguiente bien inmueble: Un lote de terreno ubicado en la Jurisdicción del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, sector denominado (Isla de Providencia) "PUEBLO VIEJO- 11 24 97" área de terreno 1.605:00 M2. [...]"<sup>34</sup>. (Negrilla fuera de texto)**

---

<sup>33</sup> En este acápite la Sala no estudiará el requisito relacionado con el trámite de agotamiento de la consulta previa, ni el argumento de los demandantes sobre la presunta transgresión del derecho a la consulta previa del pueblo raizal, en atención a que ese derecho es de naturaleza fundamental y la parte actora no argumentó, ni demostró la relación que existe entre el quebrantamiento de los derechos colectivos citados como infringidos y esa garantía individual del grupo étnico del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por ende, tal análisis excede el objeto de la presente acción constitucional.

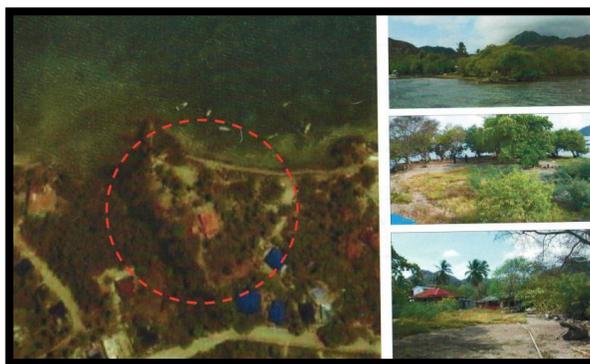
<sup>34</sup> Folios 1 y ss. del documento denominado “80\_8800123330002021000410175expedientedigi20220223141706.pdf”.

80. El oficio 12506 de 13 de junio de 2014<sup>35</sup>, suscrito por la Oficina Jurídica del Comando de la Armada Nacional, explica cuáles son las características del citado proyecto arquitectónico. Veamos:

“[...] El proyecto de la **construcción del muelle de guardacostas** en la isla de Providencia se desarrolla en un lote de 2.272 m<sup>2</sup> en el que se tiene proyectada una **estación confortable que cuente entre otros espacios con zonas de habitaciones para un promedio de 35 personas [...]** que contarán con sus respectivas zonas de servicios sanitarios, cocina y comedor, además de las zonas administrativas en las que principalmente se ubicarán oficinas de mando.

Otros espacios como la **subestación eléctrica, planta de tratamiento de aguas residuales, tanques de abastecimiento de agua, entre otros**, están sujetos a la normatividad y factibilidad de los mismos dependiendo del concepto emitido por Coralina y las empresas de servicios públicos.

La otra parte del proyecto consiste en el **muelle que en primera instancia contará aproximadamente con una longitud de 40 ml (sic) y en el que se esperan atracar embarcaciones de pequeño troquel [...]**.” (Negrilla fuera de texto).

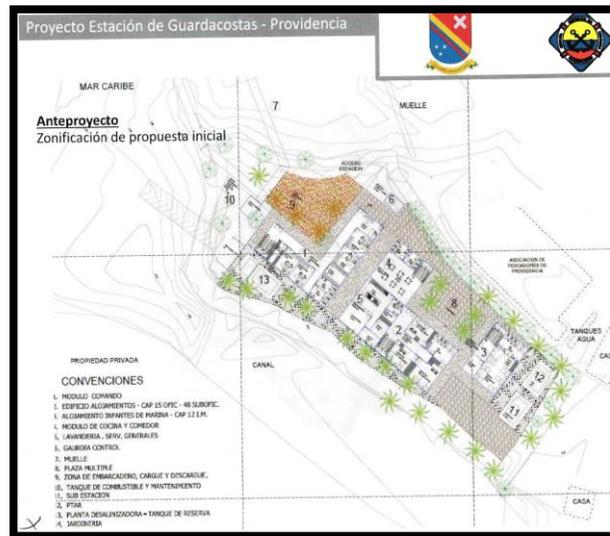


[...].



[...].

<sup>35</sup> Folios 1 y ss. del documento denominado: “ED\_OFICIOOFJUR12506D(.pdf) Nro Actua 2”.



[...]"

81. En el plenario se acreditó que, mediante Resolución 1014 de 2 de noviembre de 2014, Coralina otorgó en favor de la Armada Nacional un concepto de viabilidad ambiental para la ocupación del espacio público sumergido que es del siguiente tenor:

"[...] ARTÍCULO PRIMERO: Otórguese viabilidad ambiental solicitada por el señor ANDRÉS VÁSQUEZ VILLEGAS, en calidad de comandante del COMANDO ESPECÍFICO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA para la ejecución del proyecto "Estación de Control de Tráfico Marítimo" en la Isla de Providencia, **condicionado a la obtención previa por parte del peticionario, de los permisos ambientales señalados, de los demás permisos requeridos ante otras instancias y acatar las siguientes obligaciones**, dadas las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

PARÁGRAFO: En mérito de la viabilidad ambiental aquí otorgada, el beneficiario se obliga a guardar comportamiento durante el desarrollo de su actividad y a cumplir con las siguientes disposiciones estipuladas en la Resolución No. 409 del 22 de mayo de 2006:

1. **Previo a la construcción del muelle, realizar el análisis de la calidad del agua marina**, elaborado por un laboratorio acreditado por el IDEAM, **que incluya como mínimo los siguientes parámetros**: salinidad, conductividad, temperatura, oxígeno disuelto, pH, turbiedad, aceites y grasas, DBOS, hidrocarburos, amonio, nitratos, nitritos, fosfatos, sólidos suspendidos totales, enterococos, coliformes totales, coliformes fecales.

2. **Durante la etapa de construcción del muelle, realizar un monitoreo mensual de la calidad del agua marina** por un laboratorio acreditado por el IDEAM, para cada uno de los parámetros señalados.

3. Durante la etapa de operación del muelle, realizar monitoreo cada seis (6) meses, por un laboratorio acreditado por el IDEAM, para cada uno de los parámetros señalados.

4. Una vez al año, **realizar el monitoreo de los ecosistemas y calidad ambiental del área de influencia directa del proyecto, tanto en el medio marino como el terrestre**.



Radicación: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

Tomando en consideración la información aportada por el solicitante, y dado que no hubo acuerdo con la comunidad en el proceso de consulta previa, se recomienda adelantar las conciliaciones con la comunidad respecto al proyecto.

En caso de que existan impactos negativos no previstos en el presente, deberán ser informados a Coralina, para que determine las acciones pertinentes.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ABSTENERSE de decidir en relación con la infraestructura sobre el área emergida**, teniendo en cuenta que de acuerdo con la documentación final entregada por el peticionario, se determina que dicha infraestructura se encuentra por fuera del área de jurisdicción de la DIMAR, por lo tanto NO es objeto de viabilidad ambiental de Coralina, y **su ejecución estará sujeta a las normas urbanísticas del municipio de Providencia, como también a la obtención previa por parte del peticionario, de los permisos ambientales requeridos.** [...].

**ARTÍCULO TERCERO:** La viabilidad ambiental que por este acto se otorga, no ampara ningún tipo de obra o actividad diferente a la descrita en esta providencia, así como tampoco contiene permiso de instalación, concesión o autorización para ocupación de zonas o bienes de uso público, que es de competencia de otras autoridades. **El beneficiario una vez obtenga permiso por parte de la entidad competente deberá remitir copia del mismo a esta entidad**, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del acto administrativo.

**PARÁGRAFO:** De igual forma, es preciso reiterar que **la presente evaluación se refiere únicamente a la viabilidad ambiental para la ocupación del espacio público**, y por lo tanto **no incluye lo referente a otros permisos que se deben gestionar por el peticionario ante las entidades ambientales competentes para la construcción y operación de la Estación de Control de Tráfico Marítimo**, así:

1. Se debe tramitar el **permiso de prospección y explotación de aguas subterráneas**, y **permiso de concesión de aguas subterráneas**; adicionalmente se debe tramitar **permiso de vertimientos para la salmuera** (aguas de rechazo) de la citada planta.
2. Se requiere tramitar el **permiso de vertimiento para la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales** propuesta por la operación de la Estación.
3. En caso de requerirlo, se deberá tramitar ante Coralina el **permiso de tala y/o reubicación de las especies arbóreas** que se requieran. [...]”<sup>36</sup>. (Negrilla fuera de texto)

82. El 2 de agosto de 2016, la Secretaría de Planeación de Providencia y Santa Catalina Islas emitió el certificado de uso de suelo SP-CUS-155, en el que clasificó el predio como “*centro poblado rural*”, “*retiro drenajes*” y “*retiro borde costero*”. A partir de esta clasificación la autoridad urbanística local precisó que el área utilizable era de 637.57 metros cuadrados. Ese perímetro se utilizó en los mapas arquitectónicos de la obra previamente citados. Del citado documento se destaca el siguiente apartado:

“[...] Una vez consultado el sistema de información geográfica y el esquema de ordenamiento territorial, se verificó que el lote propiedad del señor (a) Armada

<sup>36</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento denominado “35\_8800123330002021000410222EXPEDIENTEDIGI 20230830140520”, folio 332 y ss.

Nacional, ubicado en la Isla de Providencia, sector de Old Town, y que se encuentra identificado con cedula catastral número 885640001000000290001000000000 está clasificado como Centro Poblado Rural, Retiro drenajes y Retiro borde costero. (...)

ARTICULO 80. **CENTROS POBLADOS RURALES.** Son aquellas áreas destinadas principalmente a la vivienda de uso residencial, caracterizado por el mantenimiento de la arquitectura tradicional y la conservación y recuperación de amplios espacios verdes. En estas zonas se busca mantener la Tranquilidad y la seguridad de los habitantes. (...)

ARTICULO 82. **Usos complementarios permitidos.**

1. **Institucional** y de servicios complementarios a la vivienda. (...)

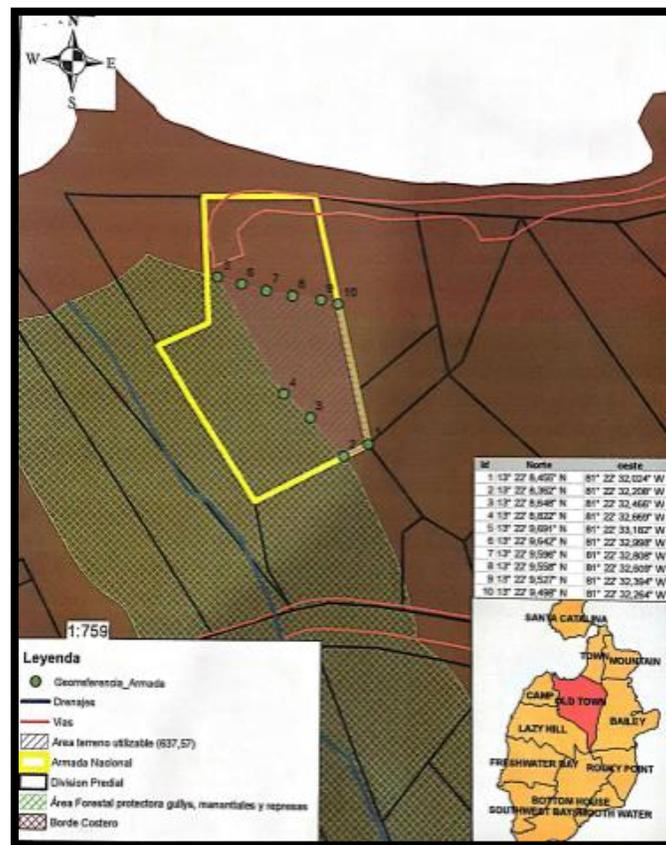
### RETIRO DRENAJES

El artículo 2.2.1.1.18.2. del Decreto Nacional 1076 de 2015 (artículo 3 del Decreto Nacional 1449 de 1977) establece "*En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:*

1. *Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las Áreas Forestales Protectoras. Se entiende por Áreas Forestales Protectoras:*

(...) b. *Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua".*

**BORDE COSTERO O LITORAL EMERGIDO.** El artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 establece "**Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: Una faja paralela a la línea de mareas máximas hasta de treinta (30) metros de ancho".**



[...]" (Negrilla fuera de texto)



Radicacion: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

83. El 18 de octubre de 2016, la Secretaría de Planeación de Providencia y Santa Catalina Islas emitió un certificado de sismo resistencia para el desarrollo del proyecto de la Estación de Control de Tráfico Marítimo de Providencia que señala:

“[...] revisada la documentación aportada por el contraalmirante JOHN CARLOS FLÓREZ BELTRÁN COMANDANTE GUARDACOSTAS DE LA ARMADA NACIONAL, del proyecto construcción estación de control de tráfico Marino de la Isla de providencia Islas y según informe de visita técnica de fecha 10 de octubre de 2016, los estudios y diseños CUMPLEN con las normas de sismo resistencia del orden nacional, aplicables para el archipiélago de san Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas.

**Lo anterior con base en el artículo 192 numeral 1 literal C del decreto Nacional 019 de 2012.** [...]” (Negrilla fuera de texto)

84. En el plenario también reposa la Resolución 0499-201 MD-DIMAR-SUBDEMAR-ALIT de 27 de julio de 2017, modificada por la Resolución 0092-2020) MD-DIMAR-SUBDEMAR-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 4.000 m2, ubicados en jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Providencia. El mismo acto autorizó la construcción del muelle de Guardacostas de Providencia para embarcaciones menores.

85. Además, obra la Resolución 193 de 24 de junio de 2020 relacionada con la concesión de aguas de mar superficiales<sup>37</sup>, así como la Resolución 1179 de 26 de diciembre de 2016 que resolvió la solicitud de tala, poda y transporte de árboles, junto con el Auto 015 de 22 de enero de 2020 conforme al cual Coralina archivó un expediente de aprovechamiento forestal, tras advertir el acatamiento de la medida compensatoria de siembra de 60 árboles<sup>38</sup>.

86. Igualmente reposan las Resoluciones 144 de 20 de abril de 2020 y 207 de 13 de julio de 2020, por medio de las cuales Coralina otorgó permiso de vertimientos para el citado proyecto por el término de 5 años<sup>39</sup>, previa instalación de un sistema de tratamiento de aguas residuales.

87. De las pruebas que se acaban de citar se tiene que la Armada Nacional, en principio, obtuvo una serie de permisos y autorizaciones en virtud de los cuales asumió que podía llevar a cabo las citadas obras. Sin embargo, lo cierto es que la autoridad castrense y Coralina debieron advertir que la construcción de la infraestructura del muelle, al ser parte de un aérea protegida del SINAP, estaba sujeta a la obtención del respectivo licenciamiento ambiental.

88. El 10 de noviembre de 2000, la UNESCO declaró e incorporó la reserva de biosfera “*Seaflower*” a la Red Mundial de reservas de la Biosfera. En consecuencia, el

<sup>37</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDI/GI20230830141925”, contiene link de carpeta one drive en la que reposa el documento denominado “56MemorialCoralina”, folio 822 y ss.

<sup>38</sup> Ibidem, folio 798 y ss.

<sup>39</sup> Ibidem, folio 808 y ss.



Radicación: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 107 de 27 de enero de 2005<sup>40</sup>, declaró una zona del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como área marina protegida de la Reserva de la Biosfera Seaflower.

89. El MADS, mediante la Resolución 977 de 24 de junio de 2014<sup>41</sup>, adicionó la Resolución 107 de 2005 en el sentido de asignar al “Área Marina Protegida Reserva de Biosfera Seaflower” la categoría de distrito de manejo integrado. El artículo 2° de la Resolución 977 precisó que: “**el Área de Distrito de Manejo Integrado “Área Marina Protegida Reserva de Biosfera Seaflower” no incluye las áreas emergidas de la isla de San Andrés, Isla de Providencia y Santa Catalina, el Parque Natural Nacional Old Providence Mc Been Lagoon, el Parque Regional Natural Jhonny Cay y el Parque Regional Natural Old Point**” (negrilla fuera de texto).

90. En consecuencia, el Consejo Directivo de Coralina, mediante Acuerdos 025 de 4 de agosto de 2005<sup>42</sup> y 002 de 22 de octubre de 2019<sup>43</sup>, zonificó y estableció la regulación general de usos dentro de las zonas que conforman el Área Marina Protegida a partir de 6 categorías: zona de uso general, zona de uso especial, zona de recuperación y uso sostenible de los recursos hidrobiológicos, zona de conservación (NO TAKE), zona de preservación (NO ENTRY) y zona de uso sostenible de pesca artesanal (PA).

91. Respecto de esa área protegida, Coralina advirtió en el escrito de contestación de la demanda que el muelle objeto del litigio hace parte del Distrito de Manejo Integrado del Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower, de conformidad con el “Informe No. 1669-2021 de la Procuraduría General de la Nación *“VISITA IN SITU AL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DE CONTROL DE TRÁFICO MARÍTIMO EN LA ISLA DE PROVIDENCIA”* y la actual regulación (Acuerdo 002 de 2019)”. Esos documentos señalan que “**el muelle se encuentra en una Zona de Conservación (No Take) del Distrito de Manejo Integrado del Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower**” (negrilla fuera de texto).

92. En ese sentido, desde el punto de vista de la viabilidad jurídica del proyecto de construcción de la Estación de Control de Tráfico Marítimo, se debe considerar que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, conforme al Decreto 2041 de 2014<sup>44</sup>,

<sup>40</sup> “Por medio del cual se delimita internamente el Área Marina Protegida de la Reserva de la Biosfera Seaflower y se dictan otras disposiciones”.

<sup>41</sup> “Por medio del cual se adiciona la Resolución 107 del 27 de enero de 2005, con el fin de asignar una categoría de área protegida al “Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower”.

<sup>42</sup> “Por medio de la cual se zonifica internamente el Área Marina Protegida de la Reserva de la Biosfera SEAFLOWER, se establece su Reglamentación General de Usos y se dictan otras disposiciones”.

<sup>43</sup> “Por medio del cual se modifican las zonas del Departamento Archipiélago que se destinaron con exclusividad a la pesca artesanal dentro del Área Marina Protegida (AMP) de la Reserva de Biosfera SEAFLOWER y se toman otras disposiciones”.

<sup>44</sup> “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”. Compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015.

[...] **ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).** La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades: (...)



compilado por el Decreto 1076 de 2015, es responsable de aprobar las licencias Ambientales de los proyectos, obras o actividades de infraestructura que estén ubicadas al interior de las áreas protegidas pertenecientes al SINAP.

93. Es más, la zonificación dispuesta en el artículo 1.º de la Resolución 107 de 2005 para la Zona de Conservación (No Take) de esa área protegida es del siguiente tenor:

“[...] Zona de Conservación (NO TAKE); unidad de conservación y manejo sostenible aplicable a aquellas áreas cuyo uso principal será el de protección de la biodiversidad, incluyendo comunidades marinas y procesos ecológicos más representativos del AMP, así como ecosistemas que sean vitales para su desarrollo sostenible. Esta zona incluye además las zonas declaradas como parques regionales naturales y las que en un futuro se declaren.

En esta zona sólo se permitirán actividades de **investigación, recuperación y/o restauración ecológica de ecosistemas degradados, monitoreo, educación ambiental, ecoturismo y recreación de bajo impacto.** [...]”

94. Por ende, no es cierta la premisa del apelante sobre la obtención de todas las autorizaciones ambientales que eran aplicables, en la medida en que el muelle ocupa y modifica el uso de la zona sumergida del Distrito de Manejo Integrado “*Área Marina Protegida Reserva de Biosfera Seaflower*”, cuya viabilidad se evalúa a través de una licencia ambiental.

95. Aunado a ello, la Secretaría de Planeación de Providencia, a través de certificado de uso del suelo CUS/228/2021 de 24 de febrero de 2021<sup>45</sup>, derogó tácitamente el certificado SP-CUS-1552 de agosto de 2016, según el cual la Armada Nacional podía utilizar 637,57 metros cuadrados del predio del litigio para uso “*institucional*”.

96. Ese acto administrativo aclaró que, si bien es cierto el predio de la Armada Nacional pertenece a un centro poblado rural con uso complementario institucional, también lo es que el 63% de ese territorio se encuentra en el área de aislamiento de drenaje o gullie, el 10% en zona de manglar, el 87% en buffer de manglar y el 4% en zona playa. Veamos:

“[...] 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.** (...)”

13. Los proyectos, obras o actividades **de construcción de infraestructura** o agroindustria que se pretendan realizar en **las áreas protegidas públicas nacionales** de que trata el presente decreto o distintas a las áreas de Parques Nacionales Naturales, siempre y **cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva.**

Lo anterior no aplica a proyectos, obras o actividades de infraestructura relacionada con las unidades habitacionales y actividades de mantenimiento y rehabilitación en proyectos de infraestructura de transporte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, salvo las actividades de mejoramiento de acuerdo con lo dispuesto el artículo 2.2.2.5.4.4. del presente Decreto. [...]”

<sup>45</sup> *Ibid.*, folios 399 y ss.



ARTICULO 80. CENTROS POBLADOS RURALES. Son aquellas áreas destinadas principalmente a la vivienda de uso residencial, caracterizado por el mantenimiento de la arquitectura tradicional y la conservación y recuperación de amplios espacios verdes. En estas zonas se busca mantener la Tranquilidad y la seguridad de los habitantes. (...)

ARTICULO 82. Usos complementarios permitidos.

1. Institucional y de servicios complementarios a la vivienda.

**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 [...]**. (Negrilla fuera de texto)

97. Con base en ello, la Secretaría de Planeación Municipal informó al Capitán de Puerto de Providencia mediante oficio de 2 de marzo de 2021 que:

**"[...] cualquier tipo de construcción, que irrespete las afectaciones ambientales señaladas en el predio identificado con número catastral 88564000100000029000100000, y que se contienen en el respectivo Certificado de Usos de Suelo, deberán ser suspendidas y posteriormente demolidas [...]"**. (Negrilla fuera de texto)

98. Más adelante, a través de oficio de 9 de marzo de 2021, la Secretaría de Planeación Municipal del ente territorial reiteró el mismo requerimiento al comandante de la Estación de Guardacostas, en estos términos:

**"[...] sobre el predio identificado con número catastral 885640001000000290001000000, donde se pretende construir la Base de Guardacostas que fue rechazada por la comunidad en el trámite de Consulta Previa, en el año 2015, pesa un 97% de afectaciones ambientales, mismas que reiteramos, consisten en "(...)[u]n 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."**

Por ello, se informa que es de antemano improcedente expedir licencia o autorización de construcción alguna sobre dicho predio, toda vez que bajo ninguna circunstancia, aun mediando una situación de desastre, está dado construir en "(...)[á]reas o zonas de protección ambiental y en suelo clasificado como de protección por el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen (...)", en los términos del artículo 2.2.6.3.3 del Decreto 1077 de 2015, que se encuentra vigente.

Por lo anterior, se solicita encarecidamente, se suspenda de manera definitiva, cualquier construcción de obra nueva, que adelante la Armada Nacional de Colombia consistente en Base de Guardacostas, en el territorio étnico ancestral de Providencia y Santa Catalina, ya sobre el predio identificado con número catastral 885640001000000290001000000, y sobre cualquier otro predio, y limite o circunscriba la RECONSTRUCCIÓN de sus instalaciones al mismo predio que venían utilizando antes del paso del Huracán Iota, en el sector de Black Sand Bay, por las razones expuestas en la presente comunicación [...]" (Negrilla fuera de texto).

99. Por su parte, la Subdirección de Calidad y Ordenamiento Ambiental de Coralina, al realizar seguimiento y control al cumplimiento de la Resolución 1014 de 2016 mediante concepto técnico 058 de 21 de marzo de 2021<sup>46</sup>, puso de relieve que la Armada Nacional estaba efectuando labores de construcción del muelle sin informar previamente el inicio de las obras, *“imposibilitando con ello la vigilancia y control ambiental de esa entidad en lo referido al seguimiento que por obligación legal le compete”*<sup>47</sup>.

100. Se puntualizó que, de conformidad con el artículo 2.2.6.3.3 del Decreto 1077 de 2015, no se podían autorizar actividades de construcción en el predio objeto de controversia, dado que se trata de una zona de protección ambiental al tenor de lo establecido en el Esquema de Ordenamiento Territorial de Providencia<sup>48</sup>. Asimismo, Coralina encontró acreditado que la Armada Nacional, en el marco de la autorización del espacio público sumergido, debía *“realizar el análisis de la calidad del agua marina”* y *“realizar el monitoreo de los ecosistemas y calidad ambiental del área de influencia directa del proyecto, tanto en el medio marino como el terrestre”*, pero *“el beneficiario no ha presentado a esta Corporación las mencionadas acreditaciones, ni soporte alguno respecto a las obligaciones de monitoreo en lo atinente a los parámetros fijados para la autorización de la viabilidad ambiental”*.

101. La autoridad ambiental explicó que el aludido predio presentaba las siguientes vulnerabilidades que ponían en riesgo los servicios ecosistémicos existentes:

*“[...] Luego del paso de huracán IOTA el pasado 16 de noviembre de 2020 y de conformidad al documento análisis preliminar de los impactos del huracán IOTA sobre las condiciones ambientales y ecosistemas marinos y costeros en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina [...] en otros lugares los parches de manglar parecen haber desaparecido casi por completo. [...].*



Figura 17. Phantom Beach

<sup>46</sup> Expediente digital Samaj, anotación 2, documento “35\_8800123330002021000410222EXPEDIENTEDIGI2023 0830140520”, folios 258 y ss. Anexos de la demanda.

<sup>47</sup> *Ibid.*, folios 393 y ss.

<sup>48</sup> “ARTÍCULO 2.2.6.3.3 Excepciones. No procederá el otorgamiento de licencias de construcción para la adecuación, reparación y/o reconstrucción de edificaciones a su estado original, cuando estas o parte de ellas encuentren localizadas en: 1. Áreas o zonas de protección ambiental y en suelo clasificado como de protección por el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen”.

[E]xiste una alta afectación al ecosistema de manglar, así mismo se evidencia la modificación y degradación de las zonas y depósitos de playas remanentes. Es de precisar que **las condiciones y áreas que fueron tenidas en cuenta al momento de emitir el informe técnico N° 537 de 2016 para el concepto de viabilidad mediante la Resolución No. 1014 del 2 de noviembre de 2016, al denominando proyecto “Estación de Control de Tráfico Marítimo” en la Isla de Providencia, ha cambiado sustancialmente.** [...]

[...]. Localizada en el extremo noroccidental de la isla, **la microcuenca Bowden con sus 434 hectáreas constituye la más extensa** de las 11 microcuencas existentes, con un porcentaje de ocupación del 19,8% del área total terrestre de Providencia y Santa Catalina. **Dentro de los afluentes más importantes está el Gully Bowden de una longitud de 2,5 kilómetros aproximadamente, que nace en cercanías del High Peak a 350 msnm y ÚNICAMENTE desemboca en la bahía Santa Catalina, tras atravesar el asentamiento de Old Town** (Castro et al., 2004). **Al interior de la microcuenca se identificaron 11 humedales, de los cuales ocho corresponden a manantiales ligados al Gully Bowden y tres a represamientos de agua construidos en diferentes épocas para el suministro de la población local** [...].

**La dinámica hidrobiológica de los 57 humedales de Providencia y Santa Catalina, es fuertemente dependiente de la funcionalidad de las corrientes existentes en las ocho microcuencas identificadas como áreas de influencia directa de estos ecosistemas.** Es por esto, que se deberá tener como criterio la identificación de las áreas importancia socioecológica que garanticen la conservación de los humedales en cuanto a su funcionalidad hidrológica, geomorfológica, biótica, socioeconómica y cultural.

[...] se definieron como **áreas de protección** los humedales identificados y los afluentes que soportan su dinámica ecológica. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015), a través del artículo 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076 de 2015 define como **ecosistemas prioritarios de protección del país los humedales, rondas hídricas, zonas de recarga de acuíferos, manglares, y estuarios, entre otros, determinando además la necesidad de generar planes de manejos y gestión que garanticen su conservación. Adicionalmente, se delimitó como zonas de amortiguación y manejo sostenible un buffer de 30 metros que constituye una barrera frente a tensiones y perturbaciones que afecten el recurso hídrico de humedales intermareales arbolados y subsistemas interiores, naturales o artificiales permanentes.**

**Con 434 hectáreas de extensión, la microcuenca Bowden integra 14 humedales y una única desembocadura en la bahía Santa Catalina, tras atravesar el asentamiento de Old Town, todos ellos definidos como áreas de protección.**



FIG. 4.1 Zonificación de los complejos de humedales en la microcuenca Bowden de la isla de Providencia



[...]”. (Negrilla fuera de texto).

102. A partir de lo anterior, el concepto técnico 058 de 21 de marzo de 2021 incluyó las siguientes recomendaciones:

“[...] 2. Que, **de conformidad al Esquema de Ordenamiento Territorial** del Municipio de Providencia y Santa Catalina, existe un fuerte conflicto toda vez que **el área se encuentra sobre la zona de retiro de drenaje y retiro de borde costero** donde el Esquema de Ordenamiento Territorial **restringe las construcciones permanentes**.

3. Teniendo en cuenta las nuevas condiciones y áreas post IOTA, **no se da cumplimiento a** lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.8.2 del Decreto 1076 de 2015 (Artículo 3 del Decreto 1449 de 1977), donde se establece que se debe dejar **una franja no inferior a 30 metros de ancho, paralelas a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de ríos, quebradas y arroyos, sean permanente o no**, y alrededor de los lagos o depósitos de agua.

4. Se recomienda **declarar el área**, incluyendo el predio con identificación catastral 885640001000000290001000000 **zona de restauración y posterior conservación dada su importancia ecológica** expresada con anterioridad en el concepto técnico.

5. **Remover toda la infraestructura y/o inmueble temporal, tensores antrópicos presentes a fin de permitir el proceso de restauración natural del sitio**.

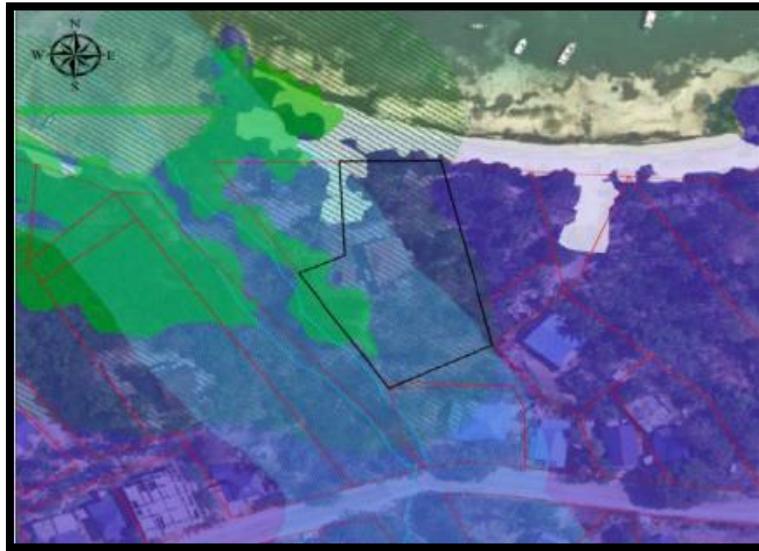
6. Realizar los estudios detallados para identificación de Amenazas del área.

7. **El Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera de Seaflower cataloga a los manglares como zonas núcleo y de conservación prioritaria**. De este modo y dada la fragilidad y las condiciones Post IOTA de este tipo de ecosistemas se recomienda que para todo el municipio de Providencia y Santa Catalina se realicen procesos que incluya programas de Protección y control, Investigación, Participación, **educación ambiental**, capacitación y desarrollo comunitario, **restauración y restablecimiento de áreas alteradas y deterioradas de manglar, Monitoreo de parámetros estructurales, fenología y regeneración, monitoreo de fauna y flora de las áreas de manglar que se vieron afectadas por el paso del Huracán IOTA**. [...]”. (Negrilla fuera de texto)

103. La Alcaldía municipal reiteró el requerimiento de suspensión de obras en el oficio SP0042021 de 24 de marzo de 2021<sup>49</sup>, de conformidad con la siguiente cartografía que demuestra las limitaciones ambientales del EOT que el proyecto estaría desconociendo:

---

<sup>49</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDIGI 20230830141925”, contiene link de carpeta one drive en la que reposa el documento denominado “30ContestacionMunicipio”, folio 23 y ss.



104. Posteriormente, mediante informe técnico 171 de 7 de mayo de 2021<sup>50</sup>, Coralina observó que el predio afectado continuaba siendo ocupado de manera indebida, así:

“[...] El día 07 de mayo de 2021, se procedió a efectuar visita a la instalación del comando específico de Guarda Costa, ubicado sobre las playas y manglares del sector de Old town, en la cual **se evidencia la instalación de un campamento con un total de 6 casa carpas, un área de lavado que cuenta con una máquina de lavado y dos tanques de agua de 250 lts, un área de baño que cuenta con dos duchas móviles y otras dos hechas con cuatro troncos recubiertas con un tipo de plástico, una cocineta instalada en una construcción de material, una casa para dos caninos de aproximadamente 4 meses de edad y finalmente un área en donde se evidencia un total de 3 tanques de agua que se encontraban a unos 5 mts del estuario formado entre la desembocadura del Gully y el mar. [...]**”. (negrilla fuera de texto)

[...]. Que, de conformidad a la importancia ecológica de esos ecosistemas, **imponer medida preventiva al comando específico de guardacostas por ocupar una zona de manglar y desembocadura de la cuenca o Gully. Teniendo en cuenta las nuevas condiciones y áreas post LOTA, no se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.8.2 del Decreto 1076 de 2015 (Artículo 3 del Decreto 1449 de 1977), donde se establece que se debe dejar una franja no inferior a 30 metros de ancho, paralelas a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de ríos, quebradas y arroyos, sean permanente o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua.**

<sup>50</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “35\_8800123330002021000410222EXPEDIENTEDIGI20230830140520”, folios 411 y ss. Anexos de la demanda.



Radicacion: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

**Se recomienda que el área, de "Retiros de Ronda" del Gully o arroyo sea una zona de restauración y posterior conservación dada su importancia ecológica expresada con anterioridad en el concepto técnico.**

**Remover toda la infraestructura y/o inmueble temporal, tensores antrópicos presentes a fin de permitir el proceso de restauración natural del sitio.**

Realizar los estudios detallados para identificación de Amenazas del área.

**El Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera de Seaflower cataloga a los manglares como zonas núcleo y de conservación prioritaria.** De este modo y dada la fragilidad y las condiciones Post IOTA de este tipo de ecosistemas se recomienda se realicen procesos que incluya **programas de protección y control, restauración y restablecimiento de áreas alteradas y deterioradas de manglar, monitoreo de parámetros estructurales, fenología y regeneración, monitoreo de fauna y flora de las áreas de manglar que se vieron afectadas por el paso del huracán IOTA. [...]**. (Negrilla fuera de texto)

105. También la Secretaría de Planeación Municipal, en el oficio SP045-2021 de 24 de mayo de 2021, advirtió a la Armada Nacional que el proyecto no respetaba el Esquema de Ordenamiento Territorial porque:

“[...] a través de Certificado de Usos de Suelo CUS228 de 2021, expedido por esta Secretaría, en atención al Acuerdo 015 de 2000 del Concejo Municipal de Providencia y Santa Catalina, quedó determinado que "{...} Un 63% del predio se encuentra en un área de aislamiento de drenaje o qullie, 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 [...]" (Negrilla fuera de texto)

106. Mediante Resolución 204 de 10 de mayo de 2021<sup>51</sup>, Coralina impuso la siguiente medida preventiva:

“[...] ARTÍCULO PRIMERO: Imponer a la ARMADA NACIONAL – COMANDO ESPECIFICO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA; por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución, medida preventiva de:

**1. SUSPENSIÓN Y RETIRO INMEDIATO de todas las actividades de construcción, infraestructura, relleno y ocupación indebida del área y buffer de manglar y el borde de la desembocadura de la cuenca denominado "Bowden gullie" en el marco del proyecto "Estación de Control de Tráfico Marítimo" adelantada por la ARMADA NACIONAL – COMANDO ESPECIFICO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA; previniéndole para que en lo sucesivo se abstenga de realizar cualquier otra actividad que genere vulneración o daño con impactos irreversibles sobre el ecosistema manglárigo de la desembocadura de "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 del municipio de Providencia y Santa Catalina.

<sup>51</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento "101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDIGI20230830141925", contiene link de carpeta one drive en la que reposa el documento denominado "18ContestacionCoralina", folios 45 y ss.

PARÁGRAFO 1º: La medida preventiva impuesta en el presente artículo se levantará cuando cesen las causas que originaron su imposición. [...]”. (Negrilla fuera de texto).

107. Se debe resaltar que los días 18 de mayo y 9 de junio de 2021, Coralina visitó el predio objeto de la controversia. Los resultados de la visita obran en el Informe Técnico 262 de 16 de junio de 2021, conforme al cual la autoridad presencié: i) herramientas de trabajo como carretilla, palas, pico y pala; ii) actividades de relleno con material de escombros; y iii) la ubicación de algunas de las carpas a distancias que no cumplen con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.8.2 del Decreto 1076 de 2015<sup>52</sup>. Ese informe contiene el siguiente registro fotográfico de los hallazgos:



Registro fotográfico descarga de escombros para el relleno



Registro Fotográfico de la actividad retomada



Elementos de ocupación	Distancia borde Gully
Primera carpa	8.0 mts
Tanque negro para agua	7,5 mts
baño	3 mts
Segunda carpa	9.0 mts
Tercera carpa	8.0 mts

108. Consecutivamente, mediante informe técnico de seguimiento 481 de 23 de septiembre de 2021<sup>53</sup>, Coralina concluyó que “*persisten las condiciones por las*

<sup>52</sup> *Ibidem*, documento denominado “18ContestacionCoralina”, folio 35 y ss.

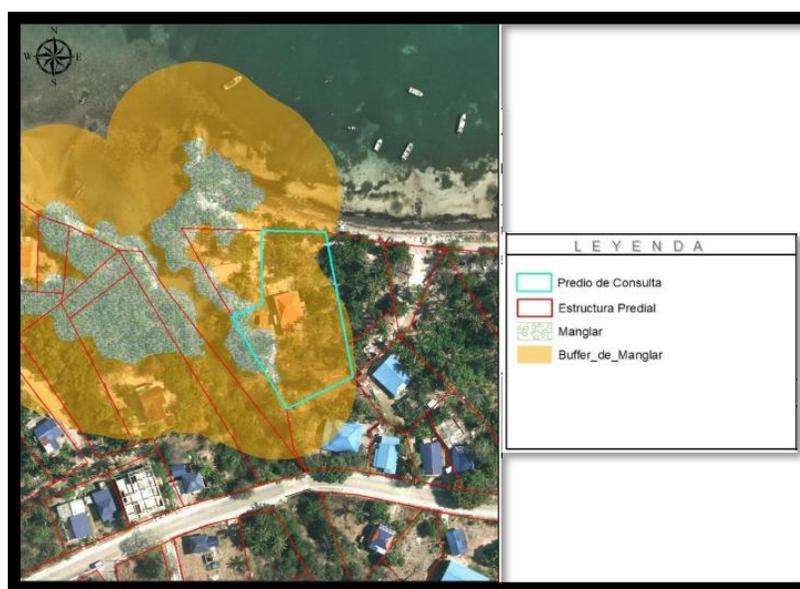
<sup>53</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, folios 19 y ss. del documento de anexos de la contestación de la demanda allegado por Coralina.

cuales se impuso el acto administrativo Resolución 204 de 2021 [...] en tal sentido [...] se recomienda declarar incumplimiento a la medida preventiva [...] y ordenar el retiro inmediato de todas las actividades de relleno y ocupación indebida del área y buffer de manglar y el borde de la desembocadura de la cuenca denominado "Bowden gullie" [...] [además de] remover toda la infraestructura y/o inmueble, tensores antrópicos presentes a fin de permitir el proceso de restauración natural del sitio [...]". La anterior determinación tuvo como fundamento las siguientes consideraciones:

"[...] El predio cuenta con un 63.18% en área de Buffer Drenaje o Guilles.



El predio cuenta con un 10.34% en área de Manglar sumado a esto con un 86.59% dentro del área de aislamiento del manglar.



Así mismo, de acuerdo con los insumos que reposan en la corporación ambiental con referencia "Zonas de bajamar de la isla de providencia" cuenta con un 38.81% de este se encuentra en una zona playa o zona de bajamar, cabe aclarar que para las zonas de Agua marítima, Bajamar y Playa Marítima este debe ser solicitado a la entidad que define



Radicación: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros



(...)

En el siguiente recuadro se relacionan las áreas de todos los análisis realizados y donde posteriormente veremos en el mapa anexo la unión de todas las restricciones ambientales presentes en el área. Tabla 1.

%	Área	Detalle
100	2105.50	Área Total
63.18	1330.17	Buffer Drenaje o Guilles
10.34	217.79	Manglar
86.59	1823.08	Buffer de Manglar
38.81	817.15	Zona de Bajamar

(...) Tal como se manifiesta en el documento EXPEDICIÓN “CANGREJO NEGRO” PROVIDENCIA 2021: RESPUESTA A LOS IMPACTOS DEL HURACÁN IOTA EN LOS ECOSISTEMAS MARINO COSTEROS, RECOMENDACIONES AL PROCESO DE RESTAURACIÓN Y PRIMERAS ACCIONES IMPLEMENTADAS. Donde se evidencia la Regeneración natural Un total de 127 parcelas aleatorias se evaluaron alrededor de la isla para conocer el estado actual de la regeneración natural en términos de plántulas y propágulos. La mayor densidad de propágulos se registró en Phantom Beach (10 Ind.m-2). Dado el impacto sobre el mangle rojo, se sugiere iniciar procesos de restauración preferenciales sobre ese tipo de manglar, considerando que cumple un papel fundamental en la defensa costera frente a eventos climáticos extremos. Los procesos a emprender requieren de planificación e inversión en adecuación de los sitios (remoción selectiva y acomodo de material vegetal muerto).

##### 5. VISITA DE SEGUIMIENTO AL PREDIO 85640001000000290001000000000

(...) se evidencia la ubicación del campamento y la instalación de cada elemento, así mismo las áreas de relleno y compactación del suelo que aún persisten, y la construcción de carpa fija sobre base de concreto como se señala a continuación:

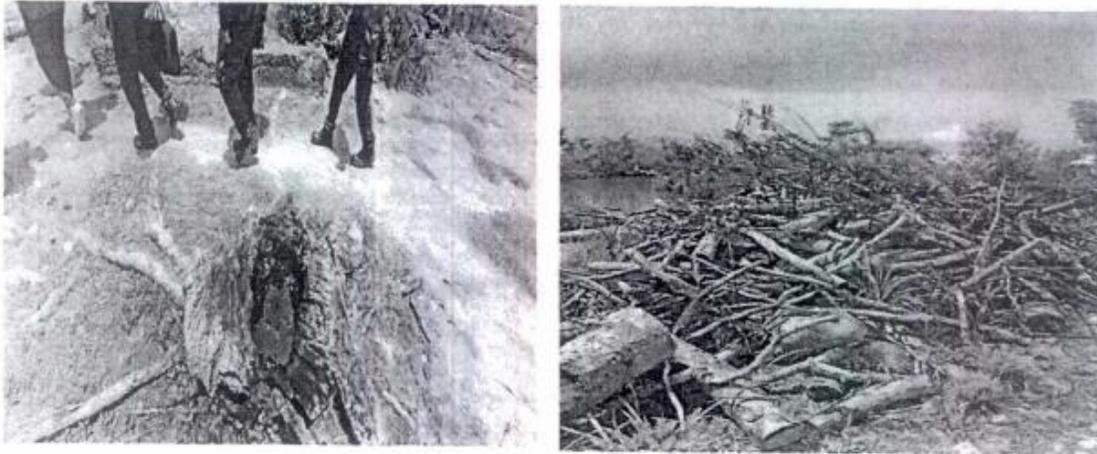
[...] por consiguiente [de] la visita conjunta <sup>[54]</sup> realizada en campo se tiene:

	SUSPENSIÓN Y RETIRO INMEDIATO DE	OBSERVACIÓN
1	<b>Actividades de construcción, Infraestructura, relleno</b>	<b>PERSISTE</b>
2	<b>Ocupación indebida del are buffer de manglar</b>	<b>PERSISTE</b>
3	<b>Ocupación indebida del borde o desembocadura de la cuenca</b>	<b>PERSISTE</b>
4	<b>Compactación del suelo por efectos de relleno</b>	<b>PERSISTE</b>

<sup>54</sup> Ibid.

5	Uso continuo de efecto antrópico	PERSISTE
6	Vertimiento en el cuerpo de agua	PERSISTE
7	Incumplimiento al Esquema de Ordenamiento Territorial	PERSISTE
8	Ocupación de borde costero	PARCIAL

Nota: En cuanto al numeral 6, si bien se evidenciaron baños portátiles para uso sanitario, aún se mantienen vertimientos producto de cocina, lavado, aire acondicionado.



Así mismo se pudo 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 los implicados manifestaron no ser los responsables de dicho hecho.

RECOMENDACIONES Y OBLIGACIONES: [...]

1. Persisten las condiciones por las cuales se impuso el acto administrativo Resolución 204 de 2021 (...)
2. Se recomienda **remover toda la infraestructura y/o inmueble, tensores antrópicos presentes a fin de permitir el proceso de restauración natural del sitio**, estableciendo un programa de restauración para el ecosistema manglárico en el área toda vez que fue afectado por el huracán y la intervención a su estado inicial previo al huracán.
3. **No se evidencia en el predio infraestructura relacionada a planta de tratamiento de aguas residuales**, ni sistemas de captación de aguas superficiales de conformidad a los permisos otorgados resolución 144 de 2020 permiso de vertimiento, corregido a través de resolución 207 de 2020; y la resolución 408 de 2019 para concesión de aguas superficiales.
4. Tal como se manifiesta en el documento EXPEDICIÓN "CANGREJO NEGRO" PROVIDENCIA 2021 [...], **se recomienda declarar el área, incluyendo el predio con identificación catastral 885640001000000290001000000 zona de restauración con propósito de cumplir con el objeto de conservación que amerita este tipo de ecosistemas.** [...].
6. **El Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera de Seaflower [...], cataloga a los manglares como zonas núcleo y de conservación prioritaria.** De este modo y dada la fragilidad y las condiciones Post IOTA de este tipo de ecosistemas se recomienda que para todo el municipio de Providencia y Santa Catalina se realicen procesos que incluya programas de **protección y control**, investigación, participación, educación ambiental, capacitación y desarrollo comunitario, **restauración y restablecimiento de áreas alteradas y**

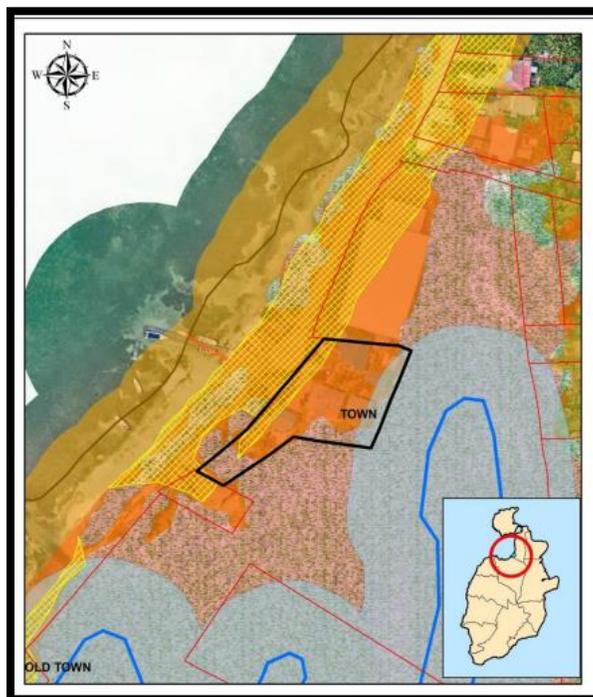
**deterioradas de manglar, monitoreo de parámetros estructurales, fenología y regeneración, monitoreo de fauna y flora de las áreas de manglar que se vieron afectadas por el paso del Huracán IOTA.**

7. Dar traslado a la Procuraduría judicial Ambiental y Agraria, Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Alcaldía del Municipio de Providencia.

8. Dar traslado a la subdirección jurídica para los trámites pertinentes [...]”. (Negrilla fuera de texto)

109. Mediante Resolución 564 de 25 de octubre de 2021<sup>55</sup>, Coralina resolvió “*negar el levantamiento de la medida preventiva impuesta mediante Resolución 204 el 10 de mayo de 2021*”, así como mantener la misma “*hasta tanto el administrado cumpla con las obligaciones impuestas por la Corporación ambiental*”. Expresamente recordó que: “*la medida preventiva impuesta obedeció a la necesidad de conjurar afectaciones ambientales detectadas en visita de Control, actividades que se encuentran amparadas a la luz de la norma ambiental, y pese a que el bien es de naturaleza privada no exime a su propietario o poseedor del cumplimiento de la normatividad ambiental así como al cumplimiento del Esquema de Ordenamiento Territorial, el cual indica que el 93% del predio se encuentra en áreas y buffer de Manglar y en suelo clasificado como de protección*”.

110. En el acervo probatorio obra además el informe de 27 de junio de 2022<sup>56</sup>, a través del cual la autoridad ambiental allegó, entre otras pruebas de oficio, la siguiente cartografía que demuestra claramente los ecosistemas estratégicos que serían impactados con ocasión del proyecto:



<sup>55</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “30\_8800123330002021000410217EXPEDIENTEDIGI20230830140519”, folios 6 y ss. (anexos de la contestación de la demanda allegado por Coralina).

<sup>56</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDIGI20230830141925”, documento denominado “56MemorialCoralina”, folio 6.



Radicacion: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

L E Y E N D A	
	Predio de consulta
	Predial
	Borde Costero
	Drenajes
	Buffer Drenaje o Gullies
	Manglar
	Buffer_de_Manglar
	Zona de Bajamar

111. Ahora bien, de conformidad con el informe técnico 456 de 6 de julio de 2022 elaborado por la Subdirección de Calidad y Ordenamiento Ambiental de Coralina, se tiene que el predio de la Armada Nacional presenta “*aparentes procesos de recuperación*” del ecosistema de manglar y, además, “*no se evidenciaron actividades constructivas o de intervención por parte de la Estación de Guardacostas en Providencia fuera de las ya evidenciadas en informes anteriores en el área del terreno objeto de seguimiento*”. Del citado documento se destacan los siguientes apartados:

“[...] es necesario **impedir la continuidad de los tensores de efecto antrópico que siguen generando impactos negativos a la estructura ecológica del área en especial la evidente compactación del suelo**, de tal forma que se garanticen la restauración de los procesos naturales propios de estos ecosistemas.

Durante la visita de seguimiento, se realizó recorrido al predio de referencia, ubicado en la Isla de Providencia, en la cuenca de Bowden sector de Old Town. En el sitio aún se evidencia la instalación de un campamento con un total de un (1) casa tipo carpa grande, dos (2) baños portátiles móviles, cuatro (4) bidones plásticos para almacenamiento de agua y barreras en el perímetro defierreno con separadores viales plásticos.

(...) **No se encontró presencia de residuos sólidos ni en la zona emergida ni en la zona del arroyo.** De acuerdo con la información entregada por los delegados de la Estación de Guardacostas en Providencia, se realiza limpiezas regulares en el área en las que se extraen principalmente residuos sólidos ordinarios y residuos sólidos especiales como tanques, llantas, residuos de aparatos eléctricos y/o electrónicos (RAEE).

Con respecto a las condiciones del suelo en la zona donde se ubica el campamento de Comando Específico de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, **se observó residuos de excavación de la obra de reconstrucción contigua, que, según lo manifestado por los delegados la Estación de Guardacostas en Providencia, fue ubicado allí de manera temporal para avanzar en dichas obras.** En el área donde se ubica la carpa del campamento del comando, se observó vegetación rastrera incipiente.

(...) **Es necesario considerar que más del 60% del área del terreno se encuentra dentro área de Buffer Drenaje o Guilles (SIG-Coralina, 2021),** Y también es una zona de inundación durante mareas altas. Esto se evidencia en la foto 6, donde es posible ver condiciones de anegación del suelo después de

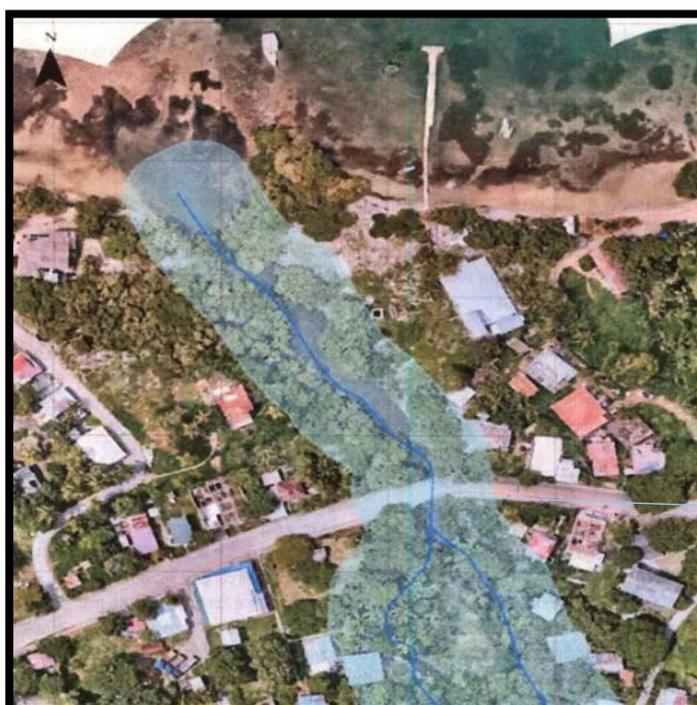
un evento de lluvias, seguimiento realizado el 11 de junio de 2022 registrado en el municipio de Providencia y Santa Catalina.

Para el caso de interés, los manglares ubicados en el sector de Old Town, **se consideran la tercera área de manglar más grande en la isla de Providencia, la recuperación de este ecosistema es prioritaria, esto implica la prevención y/o mitigación de impactos producto de la actividad humana.**

Esto, además es coherente con lo ya propuesto en el documento "**Plan de Adaptación al Cambio Climático para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina\***", en el que se definieron seis líneas estratégicas para la adaptación al cambio climático en el Archipiélago. La primera línea estratégica es la titulada Ecosistemas para la adaptación con la cual se busca la conservación de los ecosistemas presentes en las islas, entre los cuales se encuentran los manglares, playas, litoral rocoso y humedales del archipiélago; con acciones orientadas a la protección y recuperación a largo plazo, y al mejoramiento y mantenimiento de sus funciones ecológicas y productivas.

Su función ecológica sustenta la vida de otras especies, por ejemplo, se ha identificado que estos ecosistemas proveen de hábitat y alimento para aves endémicas como el colibrí pecho verde (*Anthrecothorax prevostil henderson*), reinita de manglar (*Setophage petechia armour*), o el vireo de Providencia (*Vireo approximans*), entre otras especies migratorias (INVEMAR-Coralina,2019).

**Las actividades humanas que se desarrollen tanto aguas arriba de la desembocadura como en el terreno contiguo a este ecosistema, deben ser objeto de seguimiento y control por parte de las distintas entidades con competencia en el caso.** De tal forma que se garanticen las condiciones mínimas para la conservación de estos ecosistemas. **Sumado a esto, dentro del terreno objeto de seguimiento; se encuentran áreas de las rondas hídricas definidas para ese sector en Providencia**



Ronda  
hídrica  
sector de  
Bowden  
Gully



[...]”<sup>57</sup>. (Negrilla fuera de texto)

112. Se debe mencionar que el 25 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina realizó una inspección judicial al sector del litigio, en compañía de la apoderada de Coralina, del comandante Comando de Alistamiento de Guardacostas, del apoderado de la Armada Nacional, del asesor jurídico del Comando Naval, de un representante de la parte accionante, de una contratista de la Subdirección Mares y Costas y de la subdirectora de Calidad y Ordenamiento Ambiental de Coralina. En esa inspección los funcionarios de la autoridad ambiental explicaron cómo se superponen cada una de las capas cartográficas que representan los espacios protegidos en el EOT.

113. Nótese entonces que la autoridad ambiental y la autoridad urbanística, después de los efectos devastadores del huracán IOTA, reconocieron la importancia de proteger las determinantes ambientales que obraban en el Esquema de Ordenamiento Territorial desde el año 2000.

114. El Acuerdo Municipal 015 de 28 de diciembre de 2000, expedido por el Concejo Municipal de Providencia y Santa Catalina, en su artículo 4<sup>o</sup><sup>58</sup>, aclaró que ese instrumento de planeación urbanística tendría que armonizarse con la Declaratoria de Reserva de Biosfera de la UNESCO. El artículo 16<sup>59</sup> estableció que la función social y ecológica de la propiedad, el uso adecuado del suelo, y la consolidación del municipio como parte integrante de la Reserva de Biosfera Seaflower, son objetivos del desarrollo territorial de ese territorio. El artículo 17 del EOT contempló nueve estrategias de ordenamiento territorial ambiental, a saber:

“[...] ARTÍCULO 17. ESTRATEGIAS PARA EL LOGRO DE OBJETIVOS. Para el logro de los objetivos propuestos el presente esquema y en particular la Administración Municipal desarrollará, concertará e impulsará con otros actores sociales competentes las siguientes estrategias:

1. Estrategias para el reconocimiento y consolidación del municipio como parte integrante de la Reserva de Biosfera.

<sup>57</sup> Expediente digital Samai, anotación 2, documento “101\_880012333000202100041024EXPEDIENTEDIGI2023083014 1925”, documento denominado “74MemorialCoralina”.

<sup>58</sup> “ARTICULO 4. PRINCIPIOS DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL. El proceso de formulación, gestión y aplicación del Esquema de Ordenamiento Territorial, se realiza bajo los siguientes principios: [...]”

10. Generación de condiciones para la creación y mantenimiento de la Reserva de Biosfera. **Cumplir a través del Esquema de Ordenamiento Territorial con los requisitos solicitados por la UNESCO para la Declaratoria de Reserva de Biosfera. La zonificación propuesta en el Esquema está enmarcada en el esquema general de Zonificación para Reserva de Biosfera de la UNESCO**. (negrilla fuera del texto).

<sup>59</sup> “ARTICULO 16. OBJETIVOS TERRITORIALES DE LARGO Y MEDIANO PLAZO

1. Reconocimiento y consolidación del municipio como parte integrante de la Reserva de Biosfera: **Contribuir a generar las condiciones requeridas para que el municipio de Providencia y Santa Catalina sea reconocido y se consolide como parte integrante de la Reserva de Biosfera en que se constituye todo el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a partir de la preservación y desarrollo de sus valores culturales, de conservación de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y de la preservación de la calidad del medio ambiente.**

2. Uso adecuado del suelo: **Propiciar el ordenamiento del territorio del municipio de Providencia y Santa Catalina mediante el uso adecuado y racional del suelo, la protección del medio ambiente, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, en tal forma que mediante la definición de zonas núcleo y de amortiguamiento, se contribuya a la consolidación de la Reserva de Biosfera; [...].**

3. Función social y ecológica de la propiedad: (...) **El reconocimiento del municipio como Reserva de Biosfera genera las condiciones para que la propiedad cumpla su función social y ecológica y a la vez, ésta es una condición indispensable para tal reconocimiento**” (negrilla fuera del texto).



- 1.1. Identificación y delimitación, con apoyo de la Autoridad Ambiental, de **las zonas que deberán ser declaradas como núcleo y de amortiguamiento como requisito para el reconocimiento y consolidación del municipio como Reserva de Biosfera.**
  - 1.2. Identificación y delimitación de las **áreas de manejo especial**, tanto en los centros poblados rurales como en el resto de la zona rural y gestión conjunta con la Autoridad Ambiental para su preservación y manejo. [...].
  2. Estrategias para el uso adecuado del suelo. [...].
  - 2.6. **Controlar la contaminación de los recursos estratégicos** (suelo, agua, aire, paisaje) para la población y para el desarrollo de cualquier actividad e inducir el uso de tecnologías limpias y adecuadas en todas las actividades productivas y de servicios. [...].
  - 2.8. **Se prohibirá y controlará el establecimiento de cualquier proyecto que genere impactos negativos no mitigables sobre los recursos naturales**, para lo cual se buscará asesoría a la Autoridad Ambiental, por parte del municipio.
  - 2.9. El uso del suelo será acorde a su capacidad de carga con el objetivo de mantener su aprovechamiento sostenible.
  3. Estrategias para lograr la función social y ecológica de la propiedad. [...].
  - 3.2. Fortalecer la **preservación de las áreas protegidas**, y control a los centros turísticos y de recreación **para el aprovechando y conservación de la diversidad paisajística** y la vocación turística del municipio, con participación de los empresarios del turismo y la Autoridad Ambiental. [...].
  - 3.4. **Dar estricto cumplimiento a las normas para el uso adecuado de los recursos naturales** en coordinación y apoyo de la Autoridad Ambiental de acuerdo con las competencias de ley.
  - 3.5. **Controlar el uso del suelo con destino a proyectos que generen un impacto negativo no mitigable en los recursos naturales y ambientales** y en el medio social, de acuerdo con las restricciones establecidas por la Autoridad Ambiental y el presente Acuerdo.
  - 3.6. Propender por el cumplimiento y desarrollo de la función social y ecológica de la propiedad como una **condición de la Reserva de Biosfera para garantizar el desarrollo sostenible.** [...]” (negrilla fuera de texto)
115. En desarrollo del numeral 1.1. del artículo 17, el instrumento enlistó los ecosistemas de Providencia y Santa Catalina que son núcleo y amortiguamiento de la Reserva de Biosfera, así:

“[...] ARTICULO 18. POLÍTICAS Y ACCIONES PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS

1. Políticas y acciones para el reconocimiento y consolidación del municipio como parte integrante de la Reserva de Biosfera

1.1. Identificación, delimitación y definición de las zonas núcleo y de amortiguamiento del municipio que forman parte de estas zonas en todo el Archipiélago (Ver mapa de N° 13). [...].



Radicación: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

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. <b>Manglares presentes en las islas de Providencia y Santa Catalina</b> (Santa Catalina, Town-Jones Point, Southwest Bay, Manchineel Bay y <b>Old Town</b> ). <b>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).</b>
AMORTIGUAMIENTO	Todo el resto del área de las islas excepto las denominadas anteriormente como zonas núcleo.

[...]. (negrilla fuera de texto)

116. El numeral 2.1.3. de la misma disposición definió las “zonas de conservación para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la defensa del paisaje”, en estos términos:

“[...] Corresponden a todas aquellas áreas en donde la 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. Su extensión es de 690 has. (33 % del área del municipio). No se incluye en estas zonas la porción marina del PNN McBean Lagoon Old Providence con una extensión de 105 has. [...]”.

117. Acto seguido, el mismo apartado normativo señaló cuáles son las zonas y ecosistemas de Providencia y Santa Catalina que se subsumen en la referida categoría de conservación ambiental, asignándoles este régimen específico de usos:

“[...] Estas zonas incluyen las cabeceras de las microcuencas, **todos los parches de manglar de las islas** (Santa Catalina, Town, **Old Town**, Southwest Bay, Manchineel y Parque Nacional Natural McBean Lagoon), y las playas, **las márgenes de protección de corrientes de agua superficial**, The Peak, la represa de Freshwater Bay y **Bowden** y la Zona Núcleo de Reserva de Biosfera (Ver mapas N° 3, 8, 14 y 15).

Políticas de uso

En estas zonas **deben conservarse las coberturas actuales y desarrollarse actividades tendientes a enriquecer los ecosistemas existentes**. Es necesario restringir el cambio de uso por implementación de nuevas actividades de producción. **Los usos principales de estas zonas serán:**

**Conservación de ecosistemas:** corresponde a un tipo de uso de la tierra donde persiste la **preservación en su estado natural o actual de las condiciones que caracterizan dichas áreas con sus valores paisajístico, y/o áreas donde se manejan criterios de conservación de los recursos físicos y bióticos**.

**Conservación de recursos hídricos:** corresponde a un tipo de uso de la tierra donde persiste la **preservación en su estado natural o actual de las condiciones que caracterizan dichas áreas con sus valores paisajístico, y/o áreas donde se manejan criterios de conservación de los recursos hídricos**.

Aquellas áreas que a pesar de estar degradadas y ser susceptibles de recuperación que están dentro de las zonas de conservación se deben manejar con el primer



Radicacion: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

criterio de uso y una vez se supere el estado crítico pasarán a formar parte de las áreas de conservación. [...]”. (negrilla fuera de texto)

118. En el marco de las referidas zonas de conservación ambiental, el artículo 18 del EOT clasificó los manglares y el buffer de manglar como ecosistemas de especial importancia ecológica:

“[...] Cabeceras de microcuencas y **márgenes de protección de cauces, de desagües naturales, arroyos permanentes o no** (Gullies), lagunas, manantiales y depósitos de agua. **Se define una franja de protección a cada lado, a partir de la cota máxima de inundación para cada uno de dichos cauces.** En las cabeceras de las microcuencas y los nacimientos se tendrá un diámetro de 20 metros de protección. **De especial interés son las Microcuencas de** Freshwater Bay Gully, Lazy Hill, Bottom House y **Bowden** (Ver mapa N° 20).

• **Parches de manglar y zonas de bosques protector. Todos los parches de manglar serán de conservación** (Santa Catalina, **Old Town**, South West Bay, Manchineel y Parque Mc Bean, pertenecientes a las microcuencas de Catalina sur, **Bowden Gully**, Southwest Bay y Gammadith respectivamente y como se muestra en el mapa No. 15) **y bosques especialmente localizados en las microcuencas de Bowden (manglar)**, Salt Creek (bosques y arbustales), Fres Water Gully (bosques), Southwest Bay (manglar), Gamma Dith (bosques, arbustales, manglar), Smooth Water (arbustos densos), Garret Bay (arbustos densos), Santa Catalina Sur (Manglar y bosque), Santa Catalina Norte (bosque). **En estas áreas sólo se permitirá el uso de bosque protector y forman parte de la zona núcleo de la Reserva de Biosfera.** [...]”. (negrilla fuera de texto)

119. El numeral 2.1.6. del mismo precepto normativo puso de relieve que en Providencia y Santa Catalina existen zonas costeras, playas y ecosistemas de manglar con problemas de erosión acelerados, contaminación, zonas de canteras o sitios de explotación de materiales pétreos, entre otros. Por esa razón, el EOT les otorgó a esas áreas el tratamiento de “zonas de recuperación”.

120. Por último, el artículo 18 catalogó los parches de manglar y las zonas de bosques y márgenes de protección como áreas de manejo especial con uso exclusivo de conservación, así:

ÁREA DE MANEJO ESPECIAL	POLÍTICA DE USO
<b>Parches de manglar zonas de bosques y márgenes de protección</b>	<b>Conservación</b> de ecosistemas, biodiversidad y recursos hídricos
[...]	[...].

(negrilla fuera de texto)

121. De la descripción de las zonas de conservación previstas en el EOT para la protección del medio ambiente, vigente al momento de la expedición de los actos que certificaron cuál era el uso del suelo aplicable en el predio aquí cuestionado, se observa que existen fenómenos geográficos en el predio de la controversia que se adecúan a lo allí descrito, como en efecto se socializó en la inspección judicial de 25 de julio de 2022, a partir de la cartografía avalada por Coralina.

122. Aunado a ello, se pone de presente que recientemente el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina expidió el Decreto 1042<sup>60</sup> de 22 de diciembre de 2023; acto administrativo que incorporó la planificación ambiental de ese territorio adoptada por Coralina en el marco del Plan Único Ambiental a Largo Plazo - PULP 2007-2023. Dicho plan se basa en una visión ecosistémica que comprende: i) el Plan de Gestión Ambiental Regional; ii) el Plan de Manejo de la Reserva de la Biosfera Seaflower; y iii) la Agenda 21 para el Archipiélago.

123. El artículo 5.º del Decreto 1042 indicó que *“el modelo de ordenamiento para San Andrés obedece a una estructura basada en la conservación de la Reserva de la Biósfera Seaflower, los elementos ambientales y el respeto por la visión del pueblo étnico raizal que la habita”*. Expresamente se menciona en el numeral 6.2. que *“la regularidad de los eventos climáticos que pueden causar daño a la vida, los ecosistemas y los bienes de la Isla aumentó en los últimos años, razón por la cual es necesario que la Isla se adapte a estos cambios, sumado a las variaciones en las temporadas de lluvias y sequias las cuales son más intensas”*. Las cinco acciones de adaptación que contiene el plan son:



124. El artículo 10 definió el suelo de protección como *“el conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio y brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de la población. La finalidad de este suelo es la protección de estos elementos que pueden ser públicos o privados”*. Y explicó que *“esta categoría de suelo es transversal a la clasificación del suelo (urbano, expansión y rural). En consecuencia, su régimen de planificación y gestión es diferenciado”*. Acto seguido se clasificaron esas determinantes ambientales así:

<sup>60</sup> "Por medio del cual se adopta la revisión general del plan de ordenamiento territorial para la isla de San Andrés y se dictan otras disposiciones".



Radicación: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

Componente	Determinante general	Determinante específicas/locales	Reglamentación	Área (Ha)
1. DEL MEDIO NATURAL	1.1. Reserva de la Biósfera	1.1.1. Reserva de Biósfera Seaflower	Protección (zona núcleo)	614,6
	1.2. Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP	1.2.1. Distrito de Manejo Integrado Área Marina Protegida Reserva de la Biósfera Seaflower	Protección (zona de preservación)	406,8
		1.2.3. Parque Natural Regional Johnny Cay	Protección	44,2
		1.2.4. Parque Natural Regional Old Point	Protección	225,6
		1.3. Recurso Hídrico	1.3.2. Aguas subterráneas - Zonas de recarga de acuíferos y nacimientos	Protección
	1.4. Ecosistemas Estratégicos	1.3.3. Rondas hídricas	Protección	53,4
		1.3.4. Cuenca El Cove	Protección	428,1
		1.4.1 Bosque seco urbano	Protección	12,0
		1.4.2. Humedales, manantiales, cavernas, complejos de humedal y ronda	Protección	104,4
		Complejo de humedal	Protección	264,1
		Ronda hídrica - Humedal	Protección	146,8
		Manantial, cavernas y cuevas	Protección	12,7
		1.4.3. Manglares y su ronda	Protección	268,8
		Ronda de manglar	Protección	128,8
		1.4.4 Playas	Protección	13,6
	1.5. Áreas de especial importancia ambiental	1.4.5 Pastos marinos	Protección	741,6
		1.4.6 Arrecifes coralinos	Protección	4395,3
		1.5.1 Área Forestal (AEIA)	Protección	216,3
		1.5.2 Fondos blandos	Protección	1271,8
		1.5.3 Litoral rocoso	Protección	40,5
Borde Litoral		Protección	179,2	
1.5.4 Cayos, Bancos y Atolones	Protección	14,2		

**Parágrafo 1.** El suelo de protección está conformado por las determinantes ambientales que definen reglamentación especial para la protección de elementos bióticos y abióticos. (...)

**Parágrafo 2.** La Corporación Autónoma Regional del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) llevará a **cabo un estudio para evaluar la afectación a los ecosistemas en las áreas que**, a la entrada en vigencia del presente Plan, **presenten construcciones en las zonas correspondientes a los suelos de protección mencionados en este artículo**. En función de los resultados del estudio, la Secretaría de Planeación realizará la precisión cartográfica correspondiente y, con base en las disposiciones del presente Plan de Ordenamiento Territorial y sus reglamentaciones, definirá las normas urbanísticas aplicables al área sujeta a la precisión cartográfica. Tras la expedición del acto administrativo correspondiente, este deberá ser registrado en todos los planos de la cartografía oficial del respectivo plan y en sus instrumentos reglamentarios y complementarios [...]. (negrilla fuera de texto)

125. Como se lee, ambos instrumentos de ordenamiento territorial partieron del postulado adoptado en la Ley 99 de 1993 conforme al cual, “*para garantizar la planificación integral por parte del Estado, del manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Nacional, los planes ambientales de las entidades territoriales estarán sujetos a las reglas de armonización*”<sup>61</sup> impartidas por las autoridades ambientales.

126. Por ello, la Ley 388 de 1997 precisó que “*las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los*

<sup>61</sup> Artículo 68.



Radicación: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
 Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

*recursos naturales (...) y la gestión del cambio climático*” prevalecen en la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial (artículo 10). Lo que quiere decir que la categoría de suelo de conservación es transversal a la clasificación del suelo ya sea urbano, de expansión o rural.

127. Llama la atención de la Sala que Coralina estableció, a nivel local, en la Resolución 252 de 2021<sup>62</sup> el concepto, ámbito de aplicación<sup>63</sup>, tipología y efectos de las determinantes ambientales<sup>64</sup> para el Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el municipio de Providencia y Santa Catalina. Allí se mencionan la Reserva de Biósfera Seaflower, el Distrito de Manejo Integrado Área Marina protegida Reserva de la Biósfera Seaflower, el Plan de ordenamiento del recurso hídrico de esa microcuenca<sup>65</sup> y los ecosistemas estratégicos constituidos por humedales, manglares y playas, entre otros.

128. Dichos ecosistemas marino-costeros e insulares son *per se* zonas de conservación *in situ* que: i) mitigan los efectos de la erosión costera y los fenómenos del Niño y de la Niña; ii) permiten la gestión adecuada del riesgo de desastres; y iii) contribuyen con el cumplimiento de los compromisos internacionales de Colombia en materia de adaptación y mitigación del cambio climático<sup>66</sup>.

129. En consecuencia, respecto del reparo de la Armada Nacional conforme al cual cuenta con los permisos necesarios para el desarrollo de aquel proyecto, los cuales se encuentran vigentes y generaron obligaciones económicas, la Sala prohija las consideraciones que se tuvieron en cuenta en el auto de 21 de octubre de 2022<sup>67</sup>, cuando esta Sección confirmó la medida cautelar de suspensión de las actividades de construcción de la infraestructura del *sub examine*, en el sentido de negar el argumento.

<sup>62</sup> “Por la cual se identifican, actualizan y compilan las Determinantes Ambientales para la formulación, revisión, ajustes y/o modificaciones de los planes de ordenamiento territorial para el Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en su territorio emergido y sumergido”.

<sup>63</sup> “**ARTÍCULO 2. ALCANCE Y ÁMBITO DE APLICACIÓN.** Las determinantes ambientales para la formulación de los planes de ordenamiento territorial que se identifican, actualizan y compilan en la presente resolución, son de obligatorio reconocimiento, cumplimiento e incorporación en los procesos de formulación, revisión, ajuste y/o modificación de los planes de ordenamiento territorial (POT y/o EOT) para el Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el municipio de Providencia y Santa Catalina, en su territorio emergido y sumergido que forman parte de la jurisdicción de CORALINA, de conformidad con lo previsto artículo 10 de la ley 388 de 1997”.

<sup>64</sup> “**ARTÍCULO 23. EFECTO DE LAS DETERMINANTES AMBIENTALES.** Para los fines de la presente resolución, se entiende que las determinantes ambientales presentan diferentes grados de restricción o condicionamientos a los usos del suelo dependiendo del tipo de determinante y de las regulaciones que sobre ella existen en normas nacionales y/o regionales. En este marco, para cada una de las determinantes se estipulan diferentes niveles de restricción o condicionantes las cuales se encuentran desarrolladas en las fichas técnicas y expedientes incorporados a la presente resolución.

**PARÁGRAFO 1.** Las determinantes ambientales del ordenamiento del territorio, compiladas en esta resolución, deberán ser incorporadas con carácter obligatorio por las entidades territoriales, en las propuestas de revisión y ajuste de sus planes de ordenamiento territorial (POT y/o EOT).

<sup>65</sup> El Plan de Ordenación y Manejo (POMC) de la Microcuenca Mc Bean obra en el plenario en el documento denominado “56MemorialCoralina”.

<sup>66</sup> Ley 2243 de 2021, artículo 17. Ley 1931 de 27 de julio de 2018 “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. [...] Artículo 1. 3 (numeral 14), 8, 9 y 18.

Ley 2169 de 22 de diciembre de 2021 “Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones”. Artículo 6, numerales 6, 7 y 8.

Ley 2243 de 8 de julio de 2022, artículos 5, 6, 8, 14 y 17.

<sup>67</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Radicación: 88001-23-33-000-2021-00041-01 Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros.



130. En dicha providencia se advirtió que la Armada Nacional se encontraba frente a una mera expectativa, pues no tramitó todos los permisos y conceptos ambientales y urbanísticos exigibles para el efecto<sup>68</sup>. Además, se estudió cuál es el uso permitido para conservar los manglares y el buffer de manglar del sector, en los siguientes apartes:

“[...] al tenor del Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de Biosfera<sup>69</sup>, el bosque de manglar, acompañado del bosque protector de los cuerpos hídricos y el matorral de porte medio, se encuentran en **«una zona estrictamente protegida que contribuye a la conservación de paisajes, ecosistemas, especies y variación genética»**».

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 y reserva ictiológica, y en la conservación del suelo, el agua y 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»*.

Pues bien, conforme a la ley de protección de los ecosistemas de manglar (Ley 2243 de 2022), el régimen de usos establecido por el EOT de Providencia y Santa Catalina coincide con la *«zona de preservación»*, la cual: *«[...] corresponde a aquellas áreas de manglar que, por su composición, estructura y función, mantienen unos bajos estados de alteración, alta productividad biótica, ubicación estratégica y unos servicios ecosistémicos relevantes e insustituibles, y deberán ser manejadas para evitar su alteración, degradación y/o pérdida por acciones humanas directas o indirectas, de tal manera que se mantengan íntegras ecológicamente y permitan la expresión de los procesos naturales en las condiciones más primitivas posibles. [...]»*<sup>70</sup>. (Negrilla fuera de texto).

En consideración a lo expuesto, la Sala observa que la construcción de la Estación de Control de Tráfico Marítimo **no cumple con el régimen de usos del suelo previsto por el EOT para la zona de Old Town de la Isla de Providencia.**

En este orden de ideas, 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 y por los objetivos de restauración y conservación antes mencionados. [...]” (negrilla fuera de texto)

<sup>68</sup> Esa decisión de soportó en las sentencias de la Corte Constitucional C-242 de 2009, C-147 de 1997 y C-258 de 2013; y en las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa, sentencias de 23 de marzo 2000 y de 2 de diciembre de 1999, raditaciones número: 5924 y 5692; consejero ponente: Ostau De Lafont Pianeta sentencia de 10 de mayo de 2007, radicación número: 11001032400020030033401; consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencias de 19 de diciembre de 2018, 14 de marzo de 2019 y 12 de diciembre de 2019, raditaciones 15001-23-33-000-2014-00223-02, 17001-23-00-000-2011-00337-01 y 15001233300020170044901

<sup>69</sup> Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373378\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373378_spa)

<sup>70</sup> Artículo 3.



131. Finalmente, sobre el reparo atinente a la ausencia de un mapa específico que demarque los usos de suelo permitidos para el sector de la controversia, las diferentes cartografías que reposan en el plenario acreditan que el planteamiento no cuenta con vocación de prosperidad.

### V.2.3. La prueba relacionada con el daño ambiental

132. La Armada Nacional sostuvo en el tercer planteamiento que la parte actora no demostró el daño causado por ese cuerpo militar al entorno natural. Alegó que las obras que originaron el debate procesal actualmente no están siendo ejecutadas y las “*construcciones, vertimientos, talas de árbol y manglar*” tampoco fueron realizadas por los miembros de esa institución. A su juicio, los informes y conceptos de Coralina son “*irresponsables*” y “*subjetivos*” en tanto las afectaciones al entorno natural se originaron en predios aledaños que no han sido objeto de seguimiento por la Autoridad Ambiental. Por ello, mencionó que la Armada Nacional interpuso los recursos procedentes en sede administrativa en contra de tales decisiones.

133. Frente a esos planteamientos, es pertinente recordar que, tanto la Corte Constitucional<sup>71</sup> como el Consejo de Estado<sup>72</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 infrinja 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.

134. Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada<sup>73</sup>, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: i) la existencia de una acción u omisión por parte de las autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales<sup>74</sup>, ii) la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados<sup>75</sup>.

135. En este caso se cumplieron tales supuestos en tanto las obras que afectaban negativamente el ecosistema protegido dejaron de ejecutarse al amparo de la medida cautelar decretada en este proceso por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y confirmada por esta Sección en el auto de 21 de octubre de 2022.

---

<sup>71</sup> Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>72</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>73</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

<sup>74</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

<sup>75</sup> Sobre el particular ver la sentencia del 30 de junio de 2011 proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).



136. Como lo afirma el apoderado de la Armada Nacional, dicha institución cuenta con algunos permisos ambientales que continúan vigentes y generan efectos jurídicos. Esto quiere decir que el peligro existente sobre el entorno natural no cesó aun cuando Coralina en el informe técnico 456 de 6 de julio de 2022 verificó la suspensión de las obras y el mejoramiento de las condiciones ambientales del sector.

137. Del contenido de las pruebas citadas en el acápite anterior, la Sala observa que la Armada Nacional desarrolló actividades asociadas a la construcción del proyecto de Estación de Control de Tráfico Marítimo en el sector del Old Town de la Isla de Providencia, y persistió en la ejecución de dichas labores en abierto desconocimiento de la medida preventiva impuesta por Coralina. El Comando de la Armada Nacional en el Archipiélago solo concluyó las actividades que afectaban el equilibrio del ecosistema de manglares, como resultado de la medida cautelar adoptada durante este proceso judicial.

138. Se evidenció un interés activo en la utilización del terreno, apreciable en las instalaciones del campamento temporal que incluyen carpas, zonas de lavado, tanques de agua, baños, duchas, cocinas y otras estructuras destinadas a la estancia del cuerpo de Guardacostas. Adicionalmente, se constató que la Armada Nacional desplegó su personal y utilizó diversas herramientas de construcción para llevar a cabo actividades de relleno con material de escombros y compactación del suelo.

139. Por otra parte, los documentos en los que la autoridad ambiental identificó los impactos ambientales fueron elaborados por el personal técnico de Coralina, con la intervención de ecólogos e ingenieros ambientales y luego de realizar varias visitas directas a la zona afectada. De modo que la Sala no advierte que las apreciaciones documentadas por Coralina carezcan de fundamento técnico y científico.

140. Adicionalmente, en lo que atañe al impacto generado al recurso hídrico por los habitantes de los predios vecinos, y contrario a lo manifestado por la Armada Nacional, Coralina reconoció en el informe técnico 456 de 6 de julio de 2022 que los vertimientos cotidianos realizados en el sector provenían de la tubería de dos propiedades aledañas. Conclusión que no contradice los demás hallazgos identificados en sus informes sobre la compactación del suelo y el cambio de la cobertura geográfica atribuible a la institución castrense.

141. Se debe mencionar que la Resolución 204 de 10 de mayo de 2021, en la que Coralina ordenó la suspensión de las acciones que perjudicaban al ecosistema de manglar, es de ejecución inmediata, vinculante, obligatoria y no susceptible de recursos en sede administrativo como lo sugiere el apelante<sup>76</sup>. Aunado a ello, el presente recurso de apelación no es el mecanismo adecuado para cuestionar la veracidad o legalidad de los actos administrativos emitidos por la autoridad ambiental

---

<sup>76</sup> Ley 1333 de 2009, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones", artículo 32.



en el proceso de seguimiento ambiental del proyecto de la Estación de Control de Tráfico Marítimo en la Isla de Providencia. Esos actos administrativos, como la medida preventiva impuesta, gozan de presunción de legalidad y deben cumplirse hasta que sean revocados o modificados.

142. Así pues, de conformidad con el material probatorio incorporado oportunamente al plenario, los reparos de la Armada Nacional valorados en este acápite no cuentan con vocación de prosperidad, en virtud del carácter preventivo de las acciones populares.

#### **V.2.4. Los reparos relacionados con el pago de los perjuicios causados a las Fuerzas Militares y la transgresión de los principios de igualdad y debido proceso**

143. En el último planteamiento la Armada Nacional mencionó que *“en el evento de que no sean acogidos los argumentos de mi representada, ruego (...) se realice pronunciamiento respecto de la devolución por parte de la administración territorial y los entes que dieron viabilidad para la compra del terreno en el que se construiría la base de Control de Guardacostas, pues de lo contrario se caería en un detrimento patrimonial de la entidad que represento, (...) cuánta que a la fecha estaría alrededor de los dos mil millones de pesos moneda legal colombiana (\$2.000.000.000.00) representado en la adquisición del terreno, consultoría del proyecto, construcción muelle flotante, costos de permisos ambientales y su seguimiento, entre otros”*.

144. Se refirió a la presunta transgresión de los principios de igualdad y debido proceso porque *“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 (esos) principios (...) para la protección del medio ambiente y la organización territorial de Providencia”*.

145. A efectos de resolver el primer punto, cabe mencionar que la acción popular se caracteriza por **“(i) ser una acción constitucional especial, lo que significa que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (...) (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos”** (negrilla fuera de texto)<sup>77</sup>.

146. En este escenario judicial se debaten problemas sociales que afectan a todos los habitantes del territorio nacional y, por eso, en el evento de emitir una sentencia

---

<sup>77</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



condenatoria, el análisis de responsabilidad que emprende el juzgador no es de naturaleza indemnizatoria frente a derechos particulares.

147. En efecto, “los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley”<sup>78</sup>. De ahí que el uso, goce y titularidad de esas prerrogativas no recaiga en el patrimonio de un individuo, de una entidad o de un grupo específico de personas.

148. En segundo lugar, la Sala encuentra que las posibles afectaciones causadas al ecosistema de manglar de Old Town por los propietarios de otros predios vecinos, no es un planteamiento que cuente con vocación de prosperidad para cuestionar la sentencia de primera instancia, porque los hechos vulneradores objeto de análisis en el presente asunto se limitaron, precisamente, a la infraestructura de la Armada Nacional, y no a los impactos causados por otros ciudadanos.

149. Por lo anterior y a la luz de la situación fáctica expuesta, la Sala confirmará la sentencia proferida el 20 de junio de 2023 por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que amparó los derechos reconocidos en los literales a) y m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

150. Por último, según lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 del Código General del Proceso y atendiendo el criterio jurisprudencial sostenido en la sentencia de 6 de agosto de 2019, no se condenará en costas en esta instancia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,**

#### **FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la sentencia proferida el 20 de junio de 2023 por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**SEGUNDO: SIN COSTAS** en esta instancia.

**TERCERO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**CUARTO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriada esta providencia.

---

<sup>78</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.



---

Radicacion: 88001-23-33-000-2021-00041-02  
Demandantes: Edgar Jay Stephens y otros  
Demandados: Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional y otros

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Consejero de Estado  
Presidente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado  
Aclara voto

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado  
Aclara voto

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.