

VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO - Actividades de ampliación de la pista del Aeropuerto El Embrujo del municipio de Providencia y Santa Catalina islas – ACCIÓN POPULAR - La amenaza, riesgo y vulneración persistente y palpable de derechos e intereses colectivos obliga y legitima al juez popular para su efectiva protección y amparo

En el caso sub examine, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el fallo proferido el 23 de octubre de 2017, encontró probado que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), incurrieron en la vulneración de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad; relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el derecho a la preservación de la identidad cultural y la supervivencia misma de la comunidad y preservación del territorio en el cual tienen asentamiento el pueblo y las comunidades. En efecto, dentro del expediente, se encuentra plenamente acreditada la vulneración de las garantías colectivas arriba referidas, con ocasión de las actividades de ampliación de la pista del aeropuerto “El Embrujo” y en virtud de la afectación sufrida por el manglar en la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural denominado “Old Providence McBean Lagoon”. (...). Luego del análisis conjunto, completo, integrado así como actualizado del acervo probatorio allegado a la presente causa que aquí se estudia [l]a Sala considera que fue acertada la decisión que en su momento adoptó el a-quo, en su proveído apelado de primer grado de 23 de octubre de 2017; pues la transgresión a los derechos colectivos conculcados, efectivamente existió y, aún se presenta en la actualidad, con ocasión de la problemática ambiental imperante en el municipio de Providencia y Santa Catalina. Con base en lo anterior, la Sala considera que la decisión aquí asumida, como consecuencia de la amenaza latente en la zona adyacente al Parque Nacional Natural “Old Providence McBean Lagoon”, con ocasión de las obras actuales de ampliación del aeropuerto “El Embrujo” (en el municipio de Providencia), resulta ser una consecuencia lógica, obligatoria e ineludible de los hechos probados, en virtud del propósito de garantizar el ejercicio adecuado y pacífico de los derechos colectivos relacionados, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, de todos los habitantes de las islas que conforman el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.”

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 88001-23-33-000-2016-00066-01(AP)

Actor: JOSEFINA HUFFINGTON ARCHBOLD Y OTROS¹

Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONÁUTICA CIVIL -AEROCIVIL- Y OTROS.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA), DEPARTAMENTO DE ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DEL INTERIOR, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS), CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA (CORALINA), OFICINA DE CONTROL DE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA (OCCRE), PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

Referencia: ACCIÓN POPULAR – RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA

Derechos colectivos presuntamente conculcados: GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN; LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES ANIMALES Y VEGETALES, LA PROTECCIÓN DE ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA, DE LOS ECOSISTEMAS SITUADOS EN LAS ZONAS FRONTERIZAS, ASÍ COMO LOS DEMÁS INTERESES DE LA COMUNIDAD RELACIONADOS CON LA PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

Tema: Actividades de ampliación de la pista del Aeropuerto “El Embrujo” del Municipio de Providencia y Santa Catalina islas – Protección constitucional de la comunidad raizal, y el derecho fundamental a la consulta previa, conforme a la Sentencia de Unificación SU – 097 de 2017 de la H. Corte Constitucional – Aplicación de los principios de precaución y de prevención, a la luz de la jurisprudencia nacional – La amenaza, riesgo y vulneración persistente y palpable de derechos e intereses colectivos obliga y legitima al juez popular para su efectiva protección y amparo.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por la **Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)**² y por la **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés,**

¹ Jennifer Archbold Ramírez, Carlos Archbold Yip, Sully Archbold Archbold, Rosilia Henry Rapón, Becky Hawkins Henry, Jostiffer García Henry, Javier Henry Rapón, Ivila Chamorro Livingston, Donaldo Howard Brown, Owen Francis Archbold, Edison Archbold Hawkins, Sheyli Orozco Archbold, Grace Lizeth Huffington May, Peter Bent Archbold, Jaime José Huffington Archbold, Luz Marina Livingston Bernard, Fanny Howard, Ana Cristina Mow Robinson, Ángela Lucia Peñaloza Britton, Richard Hawkins, Juan Umbacía Webster, Walter Whitaker Archbold, Yulda Bent Taylor, Dean Hyman Archbold, Hubert Bent Taylor, Ambrosio Huffington Archbold, Katia Bowie Gómez, Greta Huffington May, Orla Vanessa Smith León, Sherylin Huffington Orozco y Endis Livingston Bernard.

² Visible a folios 1690 a 1694 del cuaderno N° 4 expediente popular de la referencia.

Providencia y Santa Catalina (CORALINA)³, en contra de la sentencia de 23 de octubre de 2017, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina⁴.

I. SOLICITUD

La señora **Josefina Huffington Archbold** y **otros**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de agosto 5 de 1998⁵ y 1437 de 2011⁶, presentaron demanda⁷ en contra de la **Nación – Procuraduría General de la Nación, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Municipio de Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Interior, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE), Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Nación – Defensoría del Pueblo**, con miras a obtener la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas⁸, así como los demás intereses de la comunidad, relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el derecho a la preservación de la identidad cultural y la supervivencia misma de la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina y de sus miembros y el derecho a la preservación del territorio en el cual tienen asentamiento el pueblo y las comunidades de las islas de Providencia y Santa Catalina.

II. LOS HECHOS

Los hechos que fundamentaron la demanda de acción popular fueron los siguientes:

II. 1. La señora Josefina Huffington Archbold y otros, en su calidad de actores populares, afirmaron que, desde hace más de sesenta (60) años, hace parte de los planes del Gobierno Nacional diseñar un aeropuerto para la isla de Providencia con las dimensiones del que actualmente se pretende ejecutar, a través de las obras de expansión de la pista y plataforma del aeropuerto “*El Embrujo*”. Ello, como expresión de una política de integrar a la Nación con el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; prueba de ello es la Resolución No. 278 de 1953, expedida por el Director de la Aeronáutica Civil.

³ Folios 1717 a 1719 del cuaderno N° 4 de la causa popular.

⁴ Folios 1549 a 1645 del cuaderno N° 4 del expediente constitucional.

⁵ “*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*”.

⁶ “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

⁷ Folios 1 a 256 del cuaderno N° 1 del expediente popular de la referencia.

⁸ Consagrados en los literales a) y c) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

II. 2. Manifestaron que la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) inició la ejecución de un proyecto, cuya finalidad, de acuerdo con el acto administrativo⁹ que otorgó la licencia ambiental, era el mejoramiento de los niveles de servicio y seguridad operacional del aeropuerto mediante la repavimentación y acondicionamiento de la pista, mejoramiento de calle de rodaje alfa y ampliación de la plataforma y la cabecera 17 en el aeropuerto “*El Embrujo*” (ubicado en el municipio de Providencia, Isla). Todo esto, de acuerdo al crecimiento del índice de pasajeros, operaciones y carga, garantizando la seguridad operativa al aeropuerto, con el objeto de cumplir con los parámetros geométricos requeridos por la OACI para la aeronave de diseño ATR-72-200 definida para el aeródromo.

II. 3. Indicaron que, para cumplir con los parámetros geométricos requeridos por la OACI para el tipo de aeronave mencionado, la pista sería ampliada longitudinalmente 260 metros, pasando de 1290 metros a 1550 metros; así mismo, el ancho actual de 15 metros se extenderá a 30 metros. Además, la plataforma que sólo dispone del espacio para el parqueo de una nave, se ampliará para que puedan parquear tres (3) aviones ATR 72-200 y se conectará a la pista mediante dos calles de rodaje.

II. 4. Advirtieron que, toda la información expuesta, se obtuvo de la Resolución No. 1456 del 13 de noviembre de 2015, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), “*por la cual se modifican las medidas de manejo ambiental contenidas en el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución No. 081 del 28 de enero de 2003*”. Y, anotaron, en su demanda popular, que:

“[...] el ATR 72-200, es un avión comercial propulsado por dos motores turbohélice, para viajes regionales y trayectos de corta duración, construido en Francia e Italia por ATR, con una capacidad máxima de 74 asientos. La capacidad de asientos desde ya nos está indicando el incremento de pasajeros a las Islas de Providencia y Santa Catalina, sin que previamente se haya hecho un estudio de capacidad de carga, lo cual está comprometiendo el territorio insular y la comunidad que en él se encuentra ancestralmente asentada [...]”¹⁰.

II. 5. Señalaron que de acuerdo con la comunicación recibida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), con radicado No. 2015031701-1-002 del 13 de julio de 2015, Parques Nacionales Naturales de Colombia reiteró que el proyecto se encontraba en el área amortiguadora del Parque Nacional Natural “*Old Providence McBean Lagoon*”, e informó que dio traslado a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), para que esa entidad atendiera lo solicitado.

II. 6. Esgrimieron que, de acuerdo a lo consignado en la resolución proferida por la ANLA, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) no se pronunció con respecto a la compatibilidad del proyecto con la zonificación de la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural “*Old Providence McBean Lagoon*” y el Distrito de Manejo Integrado del Área Marina Protegida (DMI), lo que en su consideración, es demostrativo que CORALINA persiste en la omisión de dar respuesta a asuntos de

⁹ Resolución No. 1456 del 13 de noviembre de 2015, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), “*por la cual se modifican las medidas de manejo ambiental contenidas en el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución No. 081 del 28 de enero de 2003*”.

¹⁰ Folio 4 del cuaderno N° 1 del expediente de la referencia.

su competencia, que afectan de manera negativa las decisiones que se deben adoptar en el proyecto de ampliación del aeropuerto denominado “El Embrujo”.

II. 7. Acusaron que el cuidado y protección de los impactos en la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural “McBean Lagoon”, debe ser considerado como un riesgo inminente a la zona de manglares del área, los cuales se constituyen en elementos imprescindibles para la conservación de poblaciones acuáticas, protección por efectos adversos del cambio climático y garantía para la soberanía alimentaria¹¹.

II. 8. Pusieron de presente que, si bien la resolución modificatoria (del Plan de Manejo Ambiental) señala que la calidad del agua en el área de influencia del proyecto es adecuada, el problema no radica solo en la calidad de la misma; sino también, en la cantidad del recurso disponible para la nueva población flotante y los emigrantes que con calidad de residentes temporales autorice la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE).

II. 9. Resaltaron que las coordenadas dentro de las cuales se encuentra ubicado el proyecto de expansión del aeropuerto “El Embrujo”, se encuentran dentro de la reserva de biosfera “SEAFLOWER”, en razón de lo cual el estudio de capacidad de carga necesariamente tiene que estar localizado en la totalidad del territorio y sus áreas de influencia directas e indirectas. Precisaron que este estudio de capacidad de carga no existe, y no puede ser realizado durante la ejecución del proyecto; motivo por el cual, el mismo debe ser suspendido a toda costa.

II. 10. Informaron que, el 18 de febrero de 2013, el Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina celebró el contrato No. 407 con el Ingeniero Civil Fabián Cuspoqa Riveros, cuyo objeto radicaba en el diseño, ampliación de la pista y plataforma del aeropuerto “El Embrujo”. En consideración de los demandantes, la celebración de este contrato ameritaba la existencia de un estudio de capacidad de carga de las islas de Providencia y Santa Catalina, por cuanto comprometía la sustentabilidad de ambas islas.

II. 11. A lo anterior, agregaron que la ejecución del proyecto implicaba la intervención en una isla de sólo 17 Km, con rellenos y terraplenes, la construcción de canales paralelos a la pista revestidos en concreto, descapote de terreno que afectaría más de 180.229 mts.; en cortes de material de terreno natural en la pista 60.940 mts., en la plataforma 21.427 mts. y en el cono de aproximación 674.733 mts., respectivamente¹².

II. 12. Enfatizaron que el Plan de Manejo Ambiental tramitado ante la Corporación Ambiental CORALINA, “[...] establece algunos, no todos, los impactos negativos que se producirán durante y con posterioridad a la culminación de los trabajos como son el impacto visual por cambios en el relieve, turbiedad en los cauces, alteración actual del paisaje, alteración de la fisonomía de la vegetación, destrucción de la capa vegetal y hábitat de la zona, disminución de la biodiversidad por ahuyentamiento de las aves como la *Fragata Magnificens*, la gaviota *Larus Atricillay*, los gaviotines, disminución de especies mamíferas y reptiles, cambios en la composición físico química del aire, incremento en los niveles de ruido, migración de personas a la isla, aumento en el costo de la tierra, aumento en el costo de vida, entre otros [...]”¹³.

¹¹ Folios 4 a 5 del cuaderno N° 1 del expediente popular de la referencia.

¹² Ver folio 6 del cuaderno N° 1 del expediente constitucional.

¹³ Folios 6 a 7 del cuaderno N° 1 del expediente de la referencia.

II. 13. Informaron que los Distritos de Manejo Integrado (DMI), reglamentados por el Decreto 1974 del 31 de agosto de 1989 del Ministerio de Agricultura¹⁴, se definen como un espacio de la biosfera que por razón de factores ambientales o socioeconómicos se delimitan para que dentro de los criterios del desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollan. Precisaron que, a pesar de la importancia del proyecto en cuestión, la Corporación Ambiental CORALINA omitió pronunciarse frente al mismo.

II. 14. Afirmaron, que las islas de Providencia y Santa Catalina carecen de los elementos esenciales para garantizar, sin riesgos previsibles, la sustentabilidad del territorio y sus habitantes frente a megaproyectos que generan gran impacto. En tal sentido, expusieron que Providencia carece de una red hospitalaria que le permita atender pacientes en un nivel superior al primero (1^o), lo que lo asemeja más a un puesto de salud, que a un verdadero centro de atención hospitalaria.

II. 15. Manifestaron, de igual forma, que **(i)** la red de alcantarillado es casi inexistente; **(ii)** las aguas contaminadas y con excretas son vertidas directamente al mar; **(iii)** el sitio de disposición de basuras opera en condiciones precarias, sin manejo técnico y se encuentra colapsado, la operación carece de controles y cada quien puede ingresar y disponer en el sitio sus desechos; y **(iv)** el acueducto es insuficiente y el suministro de agua es intermitente, lo cual se agravaría con el incremento de la población flotante y nuevos migrantes a la isla ante la precariedad e ineficiencia de los controles migratorios.

II. 16. Anotaron que, el Decreto 2762 del 13 de diciembre de 1991¹⁵, fue expedido bajo el reconocimiento del alto índice de densidad demográfica, con lo cual se ha dificultado el desarrollo de las comunidades humanas en las islas; situación que a todas luces pone en peligro los recursos naturales y ambientales del archipiélago. Informaron, a su vez, que entre los años 2000 y 2012, la isla de San Andrés fue visitada por 9.699.222 de turistas, número que supera 121 veces el de la población raizal y residente que habita el territorio, si se toma como población de la isla 80.000 personas, claro está.

II. 17. Advirtieron, que Providencia y Santa Catalina ya iniciaron un recorrido por el mismo camino trazado para San Andrés, siendo la única limitante para el incremento del número de migrantes, las limitaciones de la longitud del aeropuerto denominado “*El Embrujo*”.

II. 18. Explicaron que el documento CONPES 3058, contiene la estrategia del Gobierno Nacional para apoyar el desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, documento que da cuenta de: **(i)** la deficiencia en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y en general la mala calidad de los servicios públicos y de infraestructura; **(ii)** que existe un déficit de producción de agua potable que ocasiona un racionamiento al 60% de la población; **(iii)** que hay ausencia de un plan de manejo de aguas subterráneas que genera escasez del recurso hídrico y **(iv)** que en general el acelerado deterioro ambiental de las islas, amenaza con alcanzar límites de insostenibilidad. Todo lo anterior, para enfatizar que lo mismo ocurrirá con Providencia y Santa Catalina si no se realiza, previo a la continuación de la ejecución de las obras, un riguroso estudio de capacidad de carga.

¹⁴ “Por el cual se reglamenta el artículo 310 del Decreto Ley 2811 de 1974, sobre Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables y la Ley 23 de 1973.”

¹⁵ “Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.”

II. 19. Arguyeron que Providencia y Santa Catalina son islas oceánicas, pequeñas y sumamente frágiles, donde sus áreas superficiales son limitadas, y esa limitación, conduce a una alta susceptibilidad frente a perturbaciones naturales así como las intervenciones antropogénicas. Agregaron que la barrera arrecifal de Providencia, la tercera más grande del mundo, tiene 32 km de largo y cubre un área de 255 km² y es componente esencial del único Parque Nacional Natural del Archipiélago que es el Providencia “*McBean Lagoon*.”

II. 20. Precisaron que es justamente la oferta de recursos ambientales y naturales la que ha soportado y seguirá soportando el desarrollo del ecoturismo en Providencia y Santa Catalina. En tal sentido, señalan que el denominado “mar de los siete colores” no se podría explicar si no existiera una formación coralina que explicara la amplia gama de colores. Además, anotaron que los relictos de bosques más importantes del archipiélago en los alrededores de “El Peak” en la isla de Providencia, permiten conocer una interesante mezcla de flora antillana y continental mejor conservados del Caribe; su concentración de especies por unidad de área (más de 60 en 1000 m²) indica que es un centro importante de biodiversidad caribeña.

II. 21. Pusieron de presente que, el ecoturismo, fue seleccionado por los habitantes de las islas de Providencia y Santa Catalina como el principal eje dinamizador de la economía local, como aporte para la conservación de los entornos naturales y sociales; así como para el mantenimiento del atractivo cultural. Así pues, en su consideración, el proyecto de expansión del aeropuerto se constituye en un riesgo y amenaza a la sustentabilidad del modelo elegido, ya que se generarán todas las presiones que terminarían desfigurando esta opción de conservación del territorio y pervivencia de sus habitantes.

II. 22. Relataron que, Colombia ha ejercido, desde inicios del siglo XX, un proceso de colonización del pueblo raizal que no solo ha representado la negación de su propia identidad, sino que, se ha traducido en la reducción de la presencia de dicho pueblo en el archipiélago. En ese entendido, y a su juicio, la presión demográfica sobre el territorio de las islas de Providencia y Santa Catalina es innegable y se aumentarán como ya sucedió con San Andrés; con la ejecución del proyecto de expansión de la pista y plataforma del aeropuerto “*El Embrujo*”.

II. 23. Acusaron que se pretende reproducir en Providencia y Santa Catalina, el modelo que se ha desarrollado en San Andrés, que ha traído consigo como resultado:

- Disminución del agua potable, como consecuencia del flujo migratorio incontrolado.
- Incremento de aguas residuales que contaminan las fuentes de agua, suelos y costas.
- El desbordamiento de los residuos sólidos (plástico, papel, vidrio, sustancias altamente tóxicas y nocivas para la salud), como consecuencia del flujo migratorio incontrolado, y la permisividad de la disposición de aguas sépticas en su litoral por más de cincuenta (50) años.

II. 24. Advirtieron que, todas las condiciones anteriormente expuestas, no solo ponen en riesgo a la población ancestralmente asentada en ese territorio sino a la Nación misma, por cuanto ello empobrecería su patrimonio étnico y cultural.

II. 25. Sostuvieron que, el estudio de capacidad de carga de las islas de Providencia y Santa Catalina, elaborado con anterioridad a la ejecución del contrato y no durante el mismo, es el instrumento indispensable para determinar con certeza la carga que generan los impactos ambientales en la zona.

II. 26. Refirieron que, al momento de la convocatoria a reuniones de pre-consulta y consulta previa del Plan de Manejo Ambiental, presentado por los contratistas a CORALINA, éste no estaba aprobado; por lo cual lo que se socializó que no tenía ninguna validez por cuanto el plan de manejo fue modificado y solamente tendría efectos jurídicos a partir de la aprobación de la modificación por la autoridad ambiental. Por lo anterior, consideraron que se hace necesario que la obra sea suspendida y que al haberse aprobado la modificación del plan de manejo ambiental por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), este deba ser nuevamente informado, socializado, discutido y acordado sin afanes por la comunidad de las islas de Providencia y Santa Catalina.

II. 27. Relataron que, en la primera reunión dentro de la etapa de pre consulta del proyecto, llevada a cabo el día 2 de diciembre de 2014, en la casa de la cultura de Providencia, se contó con la asistencia de cuatro (4) miembros de la comunidad raizal; cinco (5) representantes de las instituciones del Gobierno Nacional; tres (3) secretarios del despacho de la Alcaldía Municipal; tres (3) delegados de la Aeronáutica Civil y la Jefe de Parques Naturales Nacionales de Providencia Isla.

II. 28. Informaron que, durante el desarrollo de dicha reunión, se realizó una presentación del marco jurídico de la consulta previa; una explicación de los principios metodológicos que garantizan el desarrollo de los procesos y, de igual forma, establecieron las reuniones sugeridas por la Directiva Presidencia No. 10 de 2013¹⁶.

II. 29. Indicaron que el día 9 de diciembre de 2014, se llevó a cabo la segunda reunión, la cual, solo contó con la asistencia de diez (10) miembros de la comunidad; los mismos representantes por los responsables del proyecto y las instituciones, a excepción de la ANLA y la ANI. Historiaron que, en dicha reunión, el Secretario de Infraestructura del Municipio de Providencia y Santa Catalina, a través de un video, realizó la presentación general del proyecto, e indicó que en el acta solo constaba una intervención de un miembro de la comunidad, el cual no aparece identificado, quien preguntó si se vería afectada alguna vivienda y donde el señor Alcalde de Providencia explicó que los aviones “[...] están aterrizando en la mitad de la pista, más no en la cabecera como lo deberían hacer, y que por lo tanto se deben mejorar las condiciones de la misma [...]”¹⁷.

II. 30. Posteriormente, informaron que se llevó a cabo una tercera reunión, el día 12 de diciembre, contando con la asistencia de trece (13) miembros de la comunidad a título personal, continuando con la participación de los mismos responsables del proyecto y delegados de las instituciones del gobierno nacional y municipal. Destacaron de dicha reunión, la realización de un taller breve y sumario de análisis e identificación de impactos y medidas de manejo, sin que se hiciera referencia al elemento más importante para determinar dichos impactos, como es la determinación científica y clara de la capacidad de carga de las islas en todos sus componentes y elementos; y de los condicionamientos que establece el plan de

¹⁶ “Guía para la realización de consulta previa con comunidades étnicas”.

¹⁷ Folios 21 a 22 del cuaderno N° 1 de la causa constitucional.

ordenamiento territorial, en lo que tiene que ver con los impactos negativos en las áreas de conservación y asentamiento en el territorio.

II. 31. Relataron que dicha reunión terminó con un interrogante que realizó el representante del Ministerio del Interior, a los miembros de la comunidad, en cuanto a si estaban de acuerdo con la información consignada en la matriz, a lo cual, según lo que se registra en el acta, por unanimidad todos respondieron de forma afirmativa, recalcando que en la misma no se habló de la capacidad de carga; ni mucho menos de los impactos negativos al ordenamiento territorial de las islas. Finalmente, esgrimieron que fue realizada una cuarta reunión, celebrada el día 17 de diciembre de 2014, la cual contó con la asistencia de solo siete (7) miembros de la comunidad, las mismas instituciones del Gobierno Nacional y la Alcaldía Municipal, igualmente de la inasistencia de la veeduría cívica; quien de acuerdo a lo manifestado por su representante legal, cuando fueron convocados se encontraban ausentes de la isla.

II. 32. Pusieron de presente que, dentro del acta de seguimiento del 9 de agosto de 2016 a los acuerdos definidos en la consulta previa, el numeral 15 correspondiente a la realización del estudio de capacidad de carga de las islas de Providencia y Santa Catalina aún no se había realizado y/o llevado a cabo.

II. 33. Así, concluyeron que se podía evidenciar que el proceso de pre-consulta y consulta fue realizado de forma veloz, rápida y adolecía del elemento principal que debía contemplar el desarrollo de cualquier proyecto que tenga un impacto social, económico, cultural y ambiental en su territorio, cual es la certeza de conocer para este caso concreto cuál era la capacidad de carga de las islas; dentro de los criterios de precaución y prevención que determinan la sustentabilidad del archipiélago.

II. 34. Manifestaron, de otra parte, que el día 29 de agosto de 2016, fueron remitidos por el representante legal del movimiento de la veeduría ciudadana “*Old Providence*”, los oficios de solicitud y coadyuvancia a la suspensión de las obras al Director Nacional de la Aeronáutica Civil – (AEROCIVIL), al Superintendente Delegado para Acueducto, Aguas y Aseo, al Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, al Director de CORALINA y al Director de la OCCRE; cumpliendo así con el requisito de procedibilidad de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y en ejercicio del derecho constitucional y fundamental de petición (art. 23 C.N.).

II. 35. Advirtieron que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), respondió de manera negativa la petición de suspensión del proyecto de expansión de la pista y plataforma del aeropuerto “*El Embrujo*” de la isla de Providencia. En sentido similar, se pronunció la Superintendencia Delegada para Acueducto, Aguas y Alcantarillado, que trasladó la petición a la Dirección Técnica de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana del Ministerio de Ambiente y Vivienda. Igualmente, indicaron que, la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Corporación Ambiental CORALINA y la Oficina de Circulación y Residencia -OCCRE- han actuado con “[...] *particular indiferencia, irresponsabilidad, desatención, desinterés hacia nosotros a través de sus funcionarios han omitido darnos una respuesta a la solicitud de coadyuvancia [...]*”¹⁸.

¹⁸ Folio 25 del cuaderno N° 1 del expediente popular.

II. 36. Por último, refirieron que el territorio ya ha sido afectado con el inicio de las obras, se ha desmontado la vegetación de un área presuntamente destinada al campamento, en donde desde ya se aprecia cuál va a ser la magnitud de la intervención y los impactos negativos que ello acarrea y/o trae consigo.

II. 37. En tal sentido, informaron que han sido transportados vehículos totalmente sobredimensionados para la capacidad vial de la isla de Providencia, lo cual quiere decir que los habitantes de Providencia deberán sufrir un nuevo impacto en su ya precaria infraestructura vial; negándoles el derecho al trabajo con sus propios vehículos que podrían ser habilitados por el Ministerio de Transporte, una vez sea definida por la Corporación la suerte de la presente acción popular.

III. PRETENSIONES

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

*“[...] **PRIMERO:** Que en virtud del principio de precaución, defensa, preservación y sustentabilidad de los territorios étnicos ubicados en la Reserva de Biosfera SEAFLOWER de la Unesco, el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL), la suspensión inmediata del PROYECTO DE AMPLIACIÓN DE LA PISTA Y PLATAFORMA DEL AEROPUERTO EL EMBRUJO DE LA ISLA DE PROVIDENCIA hasta la contratación, ejecución y terminación del estudio de capacidad de carga de las islas, acogiéndose a metodologías estándares aplicadas en el ámbito internacional de conformidad con lo establecido en el numeral 15 de los acuerdos suscritos entre las partes asistentes a la Consulta Previa bajo la coordinación de la División (sic) de Consulta Previa del Ministerio del Interior.*

***SEGUNDO:** Que asimismo y como consecuencia de lo anterior, se ordene por el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia a la AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL) la realización de un estudio de Impacto ambiental, demográfico, económico, social y cultural de los visitantes a las islas de Providencia y Santa Catalina, determinando las medidas de manejo del número de turistas que visitarán las islas, sin que estos sobrepasen los límites naturales y ecológicos que permitan la supervivencia de la población asentada en el territorio étnico raizal que comprometan la supervivencia del grupo y demás habitantes, estableciendo los usos y amenazas que puedan afectar la biodiversidad, los bienes y servicios del ecosistema insular.*

***TERCERO:** Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la CORPORACION AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, revisar e indicar a través de un estudio independiente y objetivo, cuáles son los usos del suelo y de los recursos asociados a estos en el proyecto de expansión del Aeropuerto El Embrujado de Providencia que entran en conflicto con el esquema de ordenamiento territorial de las islas de Providencia y Santa Catalina, constituyéndose en contra del valor económico, social y ecológico de las unidades ambientales y de planificación territorial al interior de la zona de influencia, directa o indirecta del proyecto.*

CUARTO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL) – DIRECCIÓN DE CONSULTA PREVIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR la revisión de todos los puntos del acuerdo establecidos entre las partes, a excepción de la obligación de realizar el estudio de capacidad de carga antes del inicio de las obras, de conformidad con lo que consta en el Acta de 17 de diciembre de 2014, haciendo énfasis en la precisión que debe tener la gestión, estructuración y formulación de los 3 proyectos de beneficio colectivo, contemplado en el numeral 16 de los acuerdos, los cuales deberán estar en armonía con el Plan de Desarrollo del Municipio 2016 – 2019, apropiando los recursos de conformidad con los porcentajes establecidos por la ley.

QUINTO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la CORPORACIÓN AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, la revisión del Plan de Manejo Ambiental, en cada una de sus fases, radicado por la firma contratista de las obras de ampliación de la pista y la plataforma del aeropuerto El Embrujo, de la isla de Providencia.

SEXTO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a los responsables del PROYECTO DE AMPLIACIÓN DE LA PISTA Y PLATAFORMA DEL AEROPUERTO EL EMBRUJO DE LA ISLA DE PROVIDENCIA, la reformulación de los diseños los cuales deberán realizarse de conformidad con los parámetros y resultados validados en el Estudio de Capacidad de Carga.

SÉPTIMO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene la vinculación a la presente acción popular de LA AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL), AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA), EL MINISTERIO DEL INTERIOR; EL MINISTERIO DE TRANSPORTE, LA CORPORACIÓN AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA CORALINA; LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA; LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA; LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS; EL MINISTERIO DE TRANSPORTE A TRAVÉS DEL INVÍAS: LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN a través de la PROCURADURÍA REGIONAL AMBIENTAL Y AGRARIA; LA OFICINA DE CONTROL (DE CIRCULACION) Y RESIDENCIA “OCCRE” y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

OCTAVO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia, informe a la UNESCO a través de la Coordinación del programa de la UNESCO sobre el Hombre y la Biósfera (MAB), 7 Place de Fontenoy, Paris - France, acerca de la existencia de la presente acción popular así como las decisiones y medidas que se adopten, teniendo en cuenta que el proyecto que pretende realizarse impactará y afectará la Reserva de Biósfera SEAFLOWER.

NOVENO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene al Director de la OFICINA DE CONTROL (DE CIRCULACIÓN) Y RESIDENCIA “OCCRE” la entrega con destino a la presente acción popular de todo el flujo migratorio de los trabajadores en todos sus niveles contratados para la ejecución del proyecto, presentando los actos administrativos expedidos que amparan su permanencia en la Isla de Providencia.

DÉCIMO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN), las declaraciones de importación que ampararon el ingreso de los vehículos destinados al proyecto en donde consten sus especificaciones técnicas.

DECIMOPRIMERO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene al MINISTERIO DE TRANSPORTE a través del INVÍAS, determinar las medidas a adoptar para el mantenimiento de las vías del Municipio con motivo de la circulación de vehículos de tráfico pesado que afectarán la carretera circunvalar de la Isla de Providencia.

DECIMOSEGUNDO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo ordene a la AERONAUTICA CIVIL (AEROCIVIL) incorporar de manera inmediata, a la VEEDURÍA CIUDADANA DE OLD PROVIDENCE, dentro del Equipo de Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental y del Estudio de Capacidad de Carga que será contratado por la Alcaldía del Municipio de Providencia y Santa Catalina y/o por quien haga sus veces en la contratación [...]”¹⁹. (Subrayas de la Sala)

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

IV. 1. La demanda popular fue presentada ante la Oficina de Coordinación Administrativa y Servicios Judiciales de San Andrés Isla, el 27 de septiembre de 2016²⁰, y le correspondió por reparto conocer al **Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**, quien la admitió mediante proveído del 29 de septiembre de 2016²¹, ordenando notificar a las entidades demandadas y al Ministerio Público.

IV. 2. Las notificaciones arriba referidas, se llevaron a cabo en debida forma, tal y como se observa a folios 261 y 267 a 277 del cuaderno No. 1 del expediente constitucional de la referencia.

IV.3. Dentro de la oportunidad legal concedida, contestaron la demanda de forma oportuna las siguientes entidades: el **Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**²², la **Nación - Ministerio de Transporte**²³, **CORALINA**²⁴, la **Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)**²⁵, la **Autoridad Nacional de**

¹⁹ Folios 26 a 28 del cuaderno N° 1 del expediente popular de la referencia.

²⁰ Folios 1 a 256 del cuaderno N° 1 del expediente de la referencia.

²¹ Folios 257 a 260 del cuaderno N° 1 de la causa popular.

²² Folios 295 a 299 del cuaderno N° 1 del expediente de la referencia.

²³ Folios 307 a 319 del cuaderno N° 1 del expediente.

²⁴ Folios 336 a 343 del cuaderno N° 1 del expediente.

²⁵ *Ibidem*, folios 251 y 373 a 438.

Licencias Ambientales (ANLA)²⁶, Parques Naturales de Colombia²⁷, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS)²⁸, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios²⁹ el Director de la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE)³⁰, el Municipio de Providencia y Santa Catalina³¹, la Nación - Ministerio del Interior³² y la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible³³.

V.

CO

NTESTACIONES DE LA DEMANDA

V. 1. El apoderado judicial del **Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**, mediante escrito visible a folios 295 a 299 del cuaderno N° 1 del expediente popular, se opuso a todas las pretensiones por carecer, a su juicio, de legitimación procesal y material en la causa por pasiva, toda vez que ninguna de las pretensiones de la demanda involucra a la entidad territorial.

Formuló como excepción, la **falta de legitimación material en la causa por pasiva**, fundamentándose en la circunstancia de que, constitucionalmente, los departamentos como entidades territoriales ni los gobernadores son superiores jerárquicos de los municipios ni de los alcaldes. Preciso que se trata de un tema que se desarrolla en su totalidad en el municipio de Providencia y Santa Catalina, en el cual el ente departamental no tiene competencia y menos injerencia en el *sub judice*.

En su consideración, es tan evidente que no existe legitimación en la causa por pasiva, que los actores en las pretensiones no exigieron ninguna prestación en cabeza del Departamento Archipiélago y, de los 84 hechos relatados en la demanda, solo en uno de ellos se hace referencia al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Para finalizar, agregó que de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley No. 4165 del 3 de noviembre de 2011³⁴, la administración de los aeropuertos está en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura, razón por la cual “[...] *la administración departamental no ha tomado ni puede tomar parte de esta controversia, que si bien es de suma importancia para la población, el ordenamiento jurídico no le permite ser más que intermediarios para intentar resolver la controversia [...]*”³⁵.

V. 2. El apoderado judicial del **Ministerio de Transporte**, mediante escrito visible a folios 307 a 319 del cuaderno N° 1 del expediente, hizo frente a todas las pretensiones de la demanda porque estimó que la acción constitucional impetrada carece de fundamentos fácticos, jurídicos y técnicos.

²⁶ *Ibidem*, folios 252 a 254.

²⁷ *Ibidem*, folios 353 a 364.

²⁸ *Ibidem*, folios 439 a 487.

²⁹ *Ibidem*, folios 488 a 489.

³⁰ *Ibidem*, folios 490 a 492.

³¹ *Ibidem*, folios 493 a 506.

³² *Ibidem*, folios 682 a 694.

³³ Folios 810 a 833 y 854 a 864 del cuaderno N° 2 del expediente constitucional de la referencia.

³⁴ “*Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO).*”

³⁵ Folios 295 a 299 del cuaderno N° 1 de la causa popular.

Sostuvo que es evidente la inexistencia de obligación alguna a cargo de la entidad por cuanto el estudio, construcción, conservación, mantenimiento y pavimentación de las carreteras nacionales (así como las políticas y los proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras nacionales), es una obligación a cargo del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), de conformidad con el Decreto 2171 del 30 de diciembre de 1992³⁶, o de los departamentos y municipios de acuerdo con lo establecido en la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993³⁷.

Argumentó que el Ministerio de Transporte es un organismo eminentemente regulador, planificador y normativo de las políticas del gobierno nacional en el sector transporte y, por ende, carece totalmente de funciones de tipo operativo y ejecutor en cuanto a construcción, conservación y mantenimiento de vías.

En ese orden de ideas, propuso los siguientes medio exceptivos, a saber: **falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la obligación** (por cuanto la entidad se encuentra desligada de cualquier obligación, puesto que su competencia, función y actividad, nada tienen que ver con los hechos narrados en la demanda) y, por último, la **falta de responsabilidad**.

V. 3. La apoderada judicial de la **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA**, en escrito visible a folios 336 a 343 del cuaderno N° 1 del expediente, adujo que no le constan los hechos de la acción popular que aquí se estudia.

Como fundamento de defensa, indicó que si bien no existe Plan de Manejo Ambiental sobre la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Natural “*Old Providence McBean Lagoon*”, la entidad ha hecho acompañamiento real y efectivo durante la realización de estudios de impactos ambientales que podría generar la ampliación del aeropuerto “El Embrujo” de Providencia, a tal punto que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), señala tanto en el Plan de Manejo Ambiental como en su modificación, que el mismo se desarrolló de acuerdo a los lineamientos establecidos por CORALINA.

En este estado de cosas, la entidad propuso los siguientes medios exceptivos, a saber:

Falta de legitimación en la causa por pasiva: sostuvo que su competencia radica en pronunciarse sobre los conceptos de uso y aprovechamiento de recursos naturales, y la omisión a dicho pronunciamiento no paralizó la continuidad del proceso, ni fue determinante para que la ANLA (en su función de estudiar y analizar la solicitud de modificación de la licencia ambiental), generara las respectivas modificaciones al Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015³⁸.

Buena fe: la cual explica señalando que “[...] *apoyada en las facultades legales de CORALINA y en virtud de que ésta debió pronunciarse exclusivamente sobre los conceptos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y en virtud de que*

³⁶ “Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.”

³⁷ “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”

³⁸ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

la omisión de este pronunciamiento no afectó el desarrollo de los proyectos, obras o actividades asignadas a la ANLA, en cumplimiento de sus facultades normativas, resaltando el acompañamiento que realizó CORALINA durante toda la etapa previa, que permitió la obtención de resultados más veraces [...]”³⁹.

Resaltó que si en el ejercicio de su funciones, la entidad detecta alteración a los recursos naturales no previstos en la licencia, se encuentra legalmente facultada para actuar en pro de la conservación y protección de estos recursos a través de diferentes actuaciones administrativas, y la omisión a dicho pronunciamiento, no paralizaría la continuidad del proceso, ni sería determinante para que la ANLA (en su función de estudiar y analizar la solicitud de modificación de la licencia ambiental), generara las respectivas evaluaciones, visitas y análisis de la información.

V. 4. La apoderada judicial de la **Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)**, a folios 251 y 373 a 438 del cuaderno N° 1 del expediente popular, dio contestación oportuna a la acción constitucional, esgrimiendo en diferentes acápite lo siguiente:

Refirió que la entidad ha venido trabajando mancomunadamente con los demás organismos del Estado con miras a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 *“Todos por un nuevo País”*, en el cual se reconoció la necesidad de mantener el ritmo de inversión de los aeropuertos de las ciudades intermedias a través de contratos de intervención públicos y privados y/o concesión, con el objetivo de aumentar la capacidad de mejorar la calidad del servicio y permitir la conectividad nacional e internacional. Explicó que a ello, se suma la necesidad de continuar con las intervenciones para la construcción, mejoramiento y ampliación de los aeropuertos que representan una operación regular de pasajeros en los puntos estratégicos para mantener las condiciones básicas de operación de los aeropuertos no concesionados y/o administrados por la Aeronáutica Civil.

Indicó, que: *“[...] en atención a los avances de la industria aeronáutica y con miras a satisfacer las necesidades de la comunidad y mejora (sic) la calidad de vida de los raizales, se ha propuesto la intervención en la infraestructura del Aeropuerto “El embrujo” (sic) como una posibilidad de contribuir al desarrollo económico de la región, así como la mejora en la oferta de bienes y servicios, lo que permitirá hacer más competitiva la isla como otro de los lugares de interés turístico, lo que permitirá generar un nuevo concepto de ecoturismo [...]”⁴⁰.*

Refirió que la Dirección de Infraestructura de la UAE Aeronáutica Civil, realizó los estudios previos requeridos para la ampliación del aeropuerto “El Embrujo” de Providencia y el Grupo de Gestión Ambiental ha hecho lo pertinente ante la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, cumpliendo con la normatividad legal vigente.

Expreso, que el mencionado ente aprobó el Plan de Manejo Ambiental, por lo cual en su sentir carece de fundamento la solicitud de los accionantes relacionada con la suspensión del proyecto de ampliación de la pista y de la plataforma del aeropuerto “El Embrujo” de la isla de Providencia; en la medida que esa entidad no ha incurrido en acción u omisión en el ejercicio de sus funciones

³⁹ Folios 336 a 343 del cuaderno N° 1 del expediente constitucional.

⁴⁰ Folios 373 a 438 del cuaderno N° 1 del expediente.

administrativas, ni tampoco el desarrollo de la obra de infraestructura ha puesto en peligro y/o amenazado los derechos colectivos de la comunidad raizal de la isla.

En cuanto al cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa por parte de la comunidad raizal de la isla de providencia, indicó que se han venido realizando jornadas con el fin de garantizar espacios de participación, que conduzcan a la realización de diagnóstico de impactos; para llegar a concertaciones mínimas en las que tanto los intereses del proyecto u obra a realizar como los intereses de la comunidad afectada, se vean favorecidos. Señaló, así mismo, que evidencia de ello son las actas de seguimientos de acuerdos protocolizados en el proceso de consulta previa.

En lo referente a la realización de un estudio de impacto ambiental, demográfico, económico y social de los visitantes a la isla (sin que sobrepasen los límites naturales y ecológicos que permitan la supervivencia de la población asentada en el territorio étnico-raizal que comprometan la supervivencia del grupo y demás habitantes, estableciendo los usos y amenazas que pueden afectar la biodiversidad, los bienes y servicios del ecosistema insular), sostuvo que dichos aspectos serían tenidos en cuenta en el estudio de capacidad de carga, que será contratado por la Alcaldía de Providencia, de conformidad con lo establecido en la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo No. 16000-H3-20169, suscrito entre la Aeronáutica Civil y la Alcaldía de Providencia.

Finalmente, respecto a la ampliación de la plataforma, adujo que tal como se indicó en el acta de pre consulta con la comunidad raizal de Providencia (en el proceso de consulta previa), se adoptaron las normas aeronáuticas para que las partes más sensibles fueran inventariadas; hizo mención a la ampliación del canal mejorando la calidad de vida de las personas que viven en las zonas aledañas al aeropuerto. Indicó, igualmente, que las aeronaves a utilizar son de turbohélice, por lo cual, asegura, que no habrá niveles altos de ruido.

V. 5. El apoderado judicial de la Nación – Parques Nacionales Naturales de Colombia, manifestó en escrito visible a folios 353 a 364 del cuaderno N° 1 del expediente, lo siguiente:

En cuanto a las pretensiones de la demanda popular, se opuso por carecer, a su juicio, de competencia funcional para cumplir con las posibles órdenes que se profieran frente al caso, por lo cual solicitó que se le absuelva.

Esbozó, que el objeto de la entidad es la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, por lo que su competencia, se suscribe a las áreas que constituyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales, pudiendo responder solo por los actos de acción u omisión que se presenten dentro de las áreas protegidas pertenecientes al referido sistema, y como autoridad ambiental, en función de la protección y conservación de dichas áreas.

En cuanto a la competencia de la entidad en la zona de amortiguamiento contiguo al parque, señaló que la misma no hace parte de las áreas del Sistema de Parque Nacionales Naturales, pues manifestó que son zonas externas aledañas y circunvecinas, que cumplen una función de atenuación de las actividades humanas que pueden afectar el equilibrio eco sistémico del área protegida.

A ese respecto, precisó que mediante Resolución No. 1021 de 1995, el Ministerio del Medio Ambiente declaró la zona de amortiguamiento del parque Nacional Natural “*Old Providence McBean Lagoon*”, el cual es objeto de reglamentación por las entidades territoriales competentes. Así, alego que esa entidad, carece de competencia funcional en el manejo, administración y control de las actividades que se realizan en las zonas amortiguadoras, estableciéndose únicamente en su cabeza un acompañamiento para la definición de las políticas que se aplicarán en dichas zonas.

V. 6. El apoderado judicial del **Instituto Nacional de Vías (INVIAS)**, por su parte, expresó en escrito obrante a folios 439 a 487 del cuaderno N° 1 del expediente popular, lo que a continuación se enseña:

En lo atinente al cargo que hace mención de la infraestructura vial de la isla, puso de presente que se debe precisar cuál es la competencia del INVIAS, y para ello, trajo a colación el contenido del Decreto 1735 del 28 de agosto de 2001⁴¹.

En lo que al *petitum* de la demanda popular se refiere, indicó oponerse a todas y cada una de las pretensiones esbozadas, al considerar que carecen, sin duda alguna, de sustento factico, técnico y jurídico.

Planteó que el problema jurídico en la presente causa, gira en torno a la construcción y remodelación del aeropuerto de la isla y los posibles impactos ambientales y sociales que ello conlleva, lo cual presuntamente está generando una vulneración a los derechos colectivos invocados, por lo que aseguró que esa entidad no cuenta con competencia alguna que tenga que ver con la ampliación del aeropuerto de Providencia.

Así, propuso las excepciones concernientes a **falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de violación alguna frente a los derechos colectivos alegados**, al considerar que conforme a las competencias de la entidad, no corresponde a ésta el mantenimiento de vías del orden Municipal.

V. 7. El apoderado judicial de la **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**, en escrito perceptible a folios 488 a 489 del cuaderno N° 1 del expediente popular, pidió que sean negadas las pretensiones elevadas por la parte actora, por cuanto el contenido de las mismas no guarda relación alguna con las funciones que desempeña esa entidad gubernamental.

Consideró que analizados los hechos que fundamentan la demanda constitucional, se puede concluir que la misma se torna improcedente, en relación con la SSPD, por cuanto el tema principal se encuentra relacionado con la ampliación del aeropuerto “*El Embrujo*”, respecto del cual esa superintendencia, atendiendo al factor funcional, no le corresponde ejercer inspección, control y vigilancia alguna.

En lo concerniente a los servicios públicos domiciliarios, precisó que la responsabilidad de su prestación corresponde al municipio y al prestador, toda vez que a la SSPD le competen las funciones de control y vigilancia, las cuales se han

⁴¹ “Por el cual se fija la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras y se dictan otras disposiciones”.

ejercido a cabalidad conforme a las competencias otorgadas por la Constitución y la ley.

Manifestó que según los hechos expuestos en el proceso, no hay ninguna evidencia que comprometa la responsabilidad de la SSPD en violaciones a derechos colectivos ni por acción ni por omisión, por cuanto se puede observar que la situación fáctica que motiva la demanda, no coincide con el ámbito funcional de la entidad, puesto que gira en torno a los impactos que pueda ocasionar el proyecto destinado a la ampliación del aeródromo de Providencia.

En ese orden de ideas, solicitó que sean negadas las pretensiones elevadas por la parte actora, y respecto de esa dependencia.

V. 8. El representante legal de la **Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE)**, recorrió traslado de la demanda en escrito palpable a folios 490 a 492 del cuaderno N° 1 del expediente, proponiendo la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva** y la denominada **excepción genérica**. Para ello, se fundamentó en el hecho de que la OCCRE no es la administradora del contrato, por lo que no está vulnerando los derechos colectivos invocados por la parte demandante, sino por el contrario, ha ejercido las funciones a su alcance para el control migratorio hacia el territorio insular.

V. 9. El apoderado judicial del **Municipio de Providencia y Santa Catalina**, en escrito que obra a folios 493 a 506 del cuaderno N° 1 del expediente, luego de realizar una breve introducción respecto a los aspectos geográficos de la isla de Providencia, se pronunció en los siguientes términos:

Respecto a la apreciación de los demandantes en cuanto que la diversidad y especificidad de la cultura ancestral de Providencia y Santa Catalina, expresó que es vulnerable al flujo migratorio y de nuevos asentamientos humanos espontáneos que se generarán en el territorio insular de ambas islas, por lo tanto aseguró que el proyecto que se pretende desarrollar, debe ser considerado como un riesgo y amenaza para la superveniencia del territorio y de sus habitantes. Manifestó, así mismo, que el ecoturismo fue seleccionado por los habitantes de las islas como el principal eje dinamizador de la economía local, como aporte importante para la conservación de los entornos naturales y sociales, así como para el mantenimiento del atractivo cultural, y lo que busca el mentado proyecto, es potencializar el ecoturismo y mejorar la economía, y así, se debe aportar a la seguridad de los visitantes.

En consideración del municipio de Providencia y Santa Catalina, consideró que el proyecto de expansión del aeropuerto no constituye un riesgo ni una amenaza a la sustentabilidad del modelo de desarrollo elegido, por cuanto lo que se busca es mejorar la calidad de seguridad en el transporte de visitantes y residentes, a la postre.

Mencionó, también, que es de público conocimiento que desde el año 1953, después de la creación de puerto libre para la entonces Intendencia de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la población sufrió cambios drásticos, pero tal vez el fenómeno más grave fue el aumento poblacional y la introducción de un tipo de cultura no compatible con la que existía en las islas en aquel entonces. Aclaró que, aunque "*Old Providence*" no sufrió dicho proceso con igual intensidad que San Andrés, los efectos del mismo fueron notorios y en la actualidad las islas continúan en una constante lucha no solo por proteger la cultura y el medio ambiente sino por estabilizar la densidad poblacional.

Agregó que ante esta problemática, el Gobierno Nacional adoptó medidas para regular el derecho a la circulación y residencia en el territorio insular, expidiéndose así el Decreto 2762 del 13 de diciembre de 1991⁴², el cual tiene como objetivo limitar y regular los derechos de circulación y residencia en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Por otra parte, respecto a las pretensiones de los accionantes cuando se refieren a la crisis de la operación de los servicios de salud y servicios públicos esenciales en las islas de Providencia y Santa Catalina, expuso que el principal medio de transporte en las islas es el aéreo, el cual impone que las personas se trasladen de Providencia a San Andrés y de ahí al interior del país, incurriendo en los denominados costos generalizados del viaje.

Esbozó que debido a las condiciones del terminal aéreo, se imposibilita tanto a los residentes como a turistas trasladarse de una isla a otra con la frecuencia que se quisiera, toda vez que la disponibilidad de cupos es limitada, tanto que se ha visto, incluso, la necesidad de esperar hasta el día siguiente para trasladar a un paciente en grave estado de salud.

Anotó que la ventaja del proyecto respecto a dicha problemática, es que se reducirían los costos de los transportes, se realizarían mayor cantidad de viajes y se fomentaría la actividad económica y de apoyo a la actividad productiva. En ese orden de ideas, sostuvo que el hecho de la ampliación del aeropuerto de Providencia no se puede generalizar en el crecimiento desmedido de la población; ello en razón de que se cuenta con el régimen especial que controla la circulación y residencia dentro del Departamento Archipiélago.

Ahora bien, en cuanto a las afirmaciones de los demandantes de la comunicación recibida por la ANLA, la cual hace referencia al pronunciamiento realizado por Parques Naturales Nacionales de Colombia (donde indica que el proyecto se encuentra en el área de amortiguamiento del parque “*Old Providence McBean Lagoon*” y la omisión de CORALINA de dar respuesta a la consulta elevada), adujo que existen otros mecanismos judiciales para controvertir los actos administrativos que expide la ANLA y CORALINA. Expuso que ante la posible infracción o violación de las normas de carácter ambiental, existen procedimientos legales contenidos en la ley para iniciar las acciones legales para prevenir, evitar y corregir acciones que atenten contra el medio ambiente, en especial la Ley 1333 del 21 de julio de 2009⁴³.

Respecto a la preocupación de los accionantes por la calidad del agua del Municipio, y la cantidad de recurso disponible para la nueva población flotante, la entidad municipal hizo una breve explicación de las actividades realizadas para el cuidado del recurso hídrico en cumplimiento de una acción popular impetrada para la protección de dicho recurso vital.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el trámite de la consulta previa realizada, informó que se cumplieron todos los requisitos fijados en la ley y en la jurisprudencia, establecidos para ello.

⁴² *"Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina."*

⁴³ *"Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones."*

V. 10. El Director de Consulta Previa del **Ministerio del interior**, en contestación visible a folios 682 a 694 del cuaderno N° 1 del expediente constitucional, precisó que sólo haría referencia a los hechos relacionados con el proceso consultivo, llevado a cabo para la ejecución del proyecto *“Ampliación de la pista y plataforma del aeropuerto “El Embrujo”*; frente a lo cual, puso de presente que se llevaron a cabo siete (7) reuniones:

| ETAPAS | NÚMERO DE CONVOCATORIA | FECHA DE REUNIÓN |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Pre-consulta | OFI14-000043646 del 21/11/2014 | 2/12/2014 |
| Apertura | OFI14-000045630 del 3/12/2014 | 9/12/2014 |
| Análisis e identificación de impactos y formulación de medidas de manejo | Se estableció en acta de la reunión de apertura, la fecha de la próxima reunión. | 12/12/2014 |
| Acuerdos y protocolización | Se estableció en acta de la reunión de apertura, la fecha de la próxima reunión. | 17/12/2014 |
| Seguimiento de acuerdos protocolizados | OFI16-000015595 del 3/5/2016 | 25/5/2016 |
| Seguimiento de acuerdos protocolizados | OFI16-00021251 del 9/6/2016 | 30/6/2016 |
| Seguimiento de acuerdos protocolizados | OFI-000026691 del 18/7/2016 | 9/8/2016 |
| Seguimiento de acuerdos protocolizados | OFI16-000030257 del 16/8/2016 | 8 y 9/9/2016 |

Refirió, también, que en el presente caso, se elevó solicitud para determinar la presencia o no de grupos étnicos en el área de ejecución del proyecto, por parte de

la Dirección General de la Aeronáutica Civil para el proyecto “*Ampliación de la pista y plataforma de aeropuerto El Embrujo*”.

Expresó que debido a ello, el área de certificación realizó un análisis espacial de la zona de intervención del proyecto, que de acuerdo con la localización geográfica conllevó a la expedición de la certificación No. 1893 del 21 de noviembre de 2014. Asimismo, consideró que es claro que frente a los hechos que rodean la presente acción, el Estado colombiano otorgó especial protección a las comunidades étnicas, toda vez que se realizó el proceso consultivo y se está en la etapa de seguimiento a los acuerdos.

Por último, y no menos importante, propuso la excepción de **inexistencia de vulneración de los derechos constitucionales señalados por la parte actora**, al considerar que los accionantes no sustentaron ni tampoco probaron que se hayan vulnerado los derechos colectivos esgrimidos.

V. 11. El apoderado del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, a su turno y a folios 810 a 833 y 854 a 864 del cuaderno N° 2 del expediente, indicó que en los hechos referidos en la demanda popular no se hace manifestación alguna sobre la vulneración de derechos colectivos por parte de esa entidad.

En lo que respecta a las pretensiones de la demanda, hizo frente a ellas por carecer, a su juicio, de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de los derechos e intereses colectivos por parte de ese Ministerio.

Recordó que a dicha entidad no le corresponden las funciones relacionadas con la consulta previa, flujos migratorios de trabajadores, mantenimiento de vías y competencias de las corporaciones ambientales, entre otras, sino que es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Con fundamento en lo anterior, propuso el medio exceptivo concerniente a la **falta de legitimación en la causa por pasiva**, toda vez que considera que no es el llamado a responder por los derechos colectivos conculcados en el *sub examine*.

Igualmente, formuló la excepción previa denominada **ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales**, al señalar que la parte actora no cumplió con el presupuesto procesal de indicar el derecho colectivo que con la acción u omisión de las autoridades o los particulares se haya violado o amenace violar, la autoridad pública responsable de la amenaza o agravio y las pruebas de los fundamentos fácticos que sustentan la violación o amenaza.

Propuso la excepción de fondo denominada **ausencia de responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la cual fundamenta en el hecho que se pretende endilgar responsabilidad al ministerio sin prueba concreta alguna de la parte actora, debiéndose tener en cuenta que como autoridad ambiental ha actuado dentro del marco de sus funciones y competencias.

Finalmente, puntualizó que no es suficiente con que se le endilgue responsabilidad a una entidad, sino que además debe allegarse el respectivo soporte probatorio del cual sin duda alguna se pueda predicar que existió omisión o que por acción haya intervenido en la producción del daño reclamado, así se pueda configurar el nexo causal entre el hecho y el daño alegado.

V. 12. El apoderado Judicial de la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)**, en escrito que se puede ver a folios 252 a 254 del cuaderno N° 1 del

expediente, expresó que si bien algunos de los hechos que impulsaron la presente acción popular son parcialmente ciertos, no le constan.

Respecto a las pretensiones de la demanda, indicó desconocer totalmente los hechos y la actividad que se relata en la demanda, en razón a que sus funciones están sometidas al imperio de la ley y sus actuaciones gozan de la presunción de legalidad.

Como fundamentos de defensa, aseveró que las afirmaciones expuestas por los demandantes no cuentan con el debido soporte probatorio frente a cada una de las manifestaciones, con excepción de los hechos referidos a actos administrativos, los cuales gozan de presunción de legalidad⁴⁴.

Recalcó que la ANLA, en procura de salvaguardar los derechos constitucionalmente protegidos, establece dentro de estos instrumentos los respectivos planes de manejo ambiental (PMA) para mitigar, prevenir y corregir los posibles impactos que puedan suscitarse producto de la actividad licenciada.

Por otra parte, propuso las siguientes excepciones: **falta de legitimación en la causa por pasiva** (fundada en el hecho que la entidad no ha efectuado actividad alguna por acción o por omisión, de la cual con eficiencia pueda acreditarse su legitimidad para participar de esta acción constitucional, pues no hay una causa probatoria con suficiencia que acredite que la presunta vulneración a los derechos colectivos invocados por el accionante corresponde al ámbito de responsabilidad de la entidad).

Inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad: señaló que de lo analizado es evidente que entre la ANLA y la presunta vulneración a los derechos colectivos ya previamente definidos, no existe una conexión clara y objetiva de la cual se pueda desprender de forma efectiva y suficiente la responsabilidad de la entidad, ante la presunta violación de derechos de naturaleza colectiva.

Inexistencia de vulneración, daño y/o amenaza actual contra los derechos colectivos: sostuvo que contrario a lo afirmado por los accionantes, no existe incumplimiento ni omisión que pueda predicarse como causa de afectación o amenaza a los intereses colectivos referidos en la demanda. Esbozó que no existe acción u omisión que pueda atribuirse como casusa eficiente de afectación o amenaza a los derechos colectivos invocados por la parte actora.

VI. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Mediante providencia de 31 de enero de 2017⁴⁵, el **Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** convocó a las partes en contienda y al agente del Ministerio Público, para efectos de la celebración de audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual se llevó a cabo y se declaró fallida el día 3 de febrero de 2017⁴⁶ al no existir ninguna propuesta de pacto de cumplimiento, y ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las partes del proceso.

⁴⁴ Al tenor de lo normado en el artículo 88 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA).

⁴⁵ Folio 919 del cuaderno N° 2 del expediente constitucional de la referencia.

⁴⁶ *Ibíd.*, folios 953 a 966.

Por medio de auto del 8 de febrero de 2017⁴⁷, fue abierto el periodo probatorio al interior de la presente causa constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998.

VII. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de 23 de octubre de 2017⁴⁸, el **Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**, en observancia del material probatorio obrante en el proceso, amparó los derechos e intereses colectivos concernientes al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad, relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el derecho a la preservación de la identidad cultural y la supervivencia misma de la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina y de sus miembros y el derecho a la preservación del territorio en el cual tienen asentamiento el pueblo y las comunidades en las islas de Providencia y Santa Catalina⁴⁹, atribuyendo su vulneración al **Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**, a **CORALINA**, a la **Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)** y a la **Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**.

Trajo a colación, en primer lugar, el marco normativo y jurisprudencial atinente a las acciones populares (su naturaleza, propósito y finalidad) y enfatizó en el contenido de los derechos e intereses colectivos que se dicen transgredidos en el *sub judice*. Acto seguido, estudió brevemente las disposiciones concernientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, el principio del desarrollo sostenible y enfatizó en el derecho constitucional fundamental a la consulta previa, aterrizándolo al caso concreto.

Tras el recuento probatorio, puso de presente que:

“[...] Las pruebas aportadas permiten a la Sala concluir que, de una parte, el municipio de Providencia y Santa Catalina, no cuenta con la prestación continua y eficiente de servicios públicos esenciales, destacando que la inexistencia de una red de alcantarillado sanitario y pluvial que garantice el buen manejo de las aguas servidas, es de suma gravedad por las afectaciones al ambiente y a la salud pública; y de otra parte, las evidentes limitaciones en los servicios prestados en el hospital local, son situaciones que deben ser prudentemente sopesadas al pretender ejecutar proyectos como el de la ampliación del aeropuerto con los que se busca ampliar la demanda y oferta de servicios turísticos en significativa proporción, lo que a su vez se traduce en una mayor demanda de servicios públicos, que el municipio de Providencia y Santa Catalina actualmente no está en condiciones de ofrecer.”

En este punto es donde adquiere la máxima relevancia el estudio de capacidad de carga de las islas, solicitado por la comunidad

⁴⁷ *Ibíd.*, folios 997 a 1001.

⁴⁸ Folios 1549 a 1645 del cuaderno N° 4 del expediente popular.

⁴⁹ Consagrados en los literales a) y c) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

raizal durante el trámite de la consulta previa, ya que en aplicación del principio de desarrollo sostenible, debe determinarse con toda certeza cuáles son los límites a los que se debe sujetar la autoridad administrativa y la comunidad en general para la ampliación de servicios turísticos en el municipio de Providencia, en donde a más de valorar el desarrollo y crecimiento económico que puede generar, se establezca la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva, máxime si se tiene en consideración que las islas que conforman el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son oceánicas. En caso contrario, se estaría permitiendo por omisión de las autoridades, una explotación de los recursos naturales que puede conducir a su agotamiento y que sin duda, sería inequitativa con las generaciones futuras. Lo cual, ciertamente, sería inaceptable para ésta Corporación [...]⁵⁰.
(Destaca y subraya la Sala de Decisión)

Esgrimió que el estudio de la capacidad de carga debe, imperativamente, preceder a la realización del proyecto de ampliación del aeropuerto “El Embrujo”, como elemento mínimo y esencial del principio de planeación contractual: porque solo de esta manera puede la autoridad determinar realmente cual debe ser el alcance del proyecto, para atender las necesidades de bienes o servicios que requiera la comunidad.

Realizó una descripción del Parque Nacional Natural “Old Providence McBean Lagoon”, el cual constituye la única área protegida del sistema de Parques Nacionales Naturales ubicada en el Caribe insular Oceánico de Colombia, por lo cual, pese a su superficie, es de gran importancia porque protege la tercera barrera de coral más larga del mundo y ésta hace parte del área protegida “SEAFLOWER” del archipiélago desde el año 2004.

En relación con los derechos colectivos al **goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución**, el Tribunal, en su proveído, manifestó que:

*“[...] durante la realización de actividades propias del contrato para la ampliación de la pista del aeropuerto, se efectuó el descapote de una amplia zona aledaña al Parque Nacional Natural “Old Providence McBean Lagoon”, que terminó junto con otro material de sedimentación, en la zona de manglar del parque [...] los manglares son ecosistemas de indiscutible importancia y que cualquier afectación a los mismos puede generar consecuencias sumamente graves, por lo que se hace necesario tomar medidas para su protección [...] De igual manera, se demostró que hay déficit para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, respecto de los cuales no hay cobertura para la población que actualmente reside en el municipio insular, y que con ello se vulnera el derecho colectivo al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, obligación que es de cargo del municipio de Providencia y Santa Catalina [...] **Conforme a lo anterior, evidencia la Sala que efectivamente se causó afectación a derechos colectivos tales como el goce de un***

⁵⁰ Folio 1638 del cuaderno N° 4 de la causa constitucional.

ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica [...] La vulneración de estos derechos colectivos se extiende a todas las personas que residen en las islas de Providencia y Santa Catalina, sin que con ello se desconozca que afecta de manera especial a los miembros de la comunidad étnica raizal, que son la población mayoritaria de ese municipio [...]'⁵¹. (Negrillas y subrayas de la Sala)

Evidenció y constató que, en efecto: (i) fueron vulnerados los derechos e intereses colectivos que se dicen transgredidos en la demanda popular; (ii) hay un déficit en la prestación y suministro de servicios públicos domiciliarios y hospitalarios; (iii) no existen condiciones de seguridad en el aeropuerto, por lo que se requiere de una intervención inmediata y, (iv) se necesita un estudio de capacidad de carga de las islas, para tener en cuenta las variables que permitirán presentar un proyecto de ampliación que tendrá que ser consultado previamente a la comunidad raizal.

En ese orden de ideas, y con todo lo anterior, concluyó que:

*"[...] se concederá el amparo de los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución [...] se ordenará la suspensión del proyecto de ampliación del aeropuerto hasta tanto no se surta el estudio de capacidad de carga, cuyos resultados deberán ser presentados a la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina en el marco de la verificación de acuerdos dentro del trámite de la consulta previa. La Sala advierte que la suspensión del proyecto de ampliación, no limita en manera alguna la ejecución de obras de mantenimiento del aeropuerto, que son requeridas para garantizar condiciones de seguridad en la operación aérea [...]"*⁵².

Con base en dichas consideraciones, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina resolvió y emitió las siguientes órdenes⁵³:

"[...] PRIMERO: DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA del Ministerio de Transporte y del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA propuesta por el Departamento Archipiélago, CORALINA, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de esta providencia.

TERCERO: CONCEDER el amparo de los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, el

⁵¹ Folios 1628, 1629, 1641 y 1642 del cuaderno N° 4 del *dossier*.

⁵² Folios 1642 a 1643 del cuaderno N° 4 de la causa popular.

⁵³ Folios 1644 a 1645 del cuaderno N° 4 del expediente constitucional.

manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, incoados por Josefina Huffington y otros en contra de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, el municipio de Providencia y Santa Catalina y otros.

CUARTO: ORDENAR LA SUSPENSIÓN del proyecto de ampliación de la pista y plataforma del aeropuerto “El Embrujo” en Providencia, hasta que se lleve a cabo el estudio de capacidad de carga, de conformidad con lo razonado en este proveído. La Sala advierte que la suspensión del proyecto de ampliación, no limita en manera alguna la ejecución de obras de mantenimiento del aeropuerto que son requeridas para garantizar condiciones de seguridad en la operación aérea, y en consecuencia LEVANTESE la medida cautelar decretada mediante providencia del 22 de mayo de 2017.

QUINTO: ORDENAR al municipio de Providencia y Santa Catalina llevar a cabo el estudio de capacidad de carga de las islas de Providencia y Santa Catalina, el cual deberá ser realizado en el término de diez (10) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

SEXTO: ORDENAR a CORALINA y a Parques Nacionales Naturales de Colombia efectuar los estudios y análisis que se requieran para establecer la afectación sufrida por los manglares por la descarga de sedimento que sufrió por la ejecución de la obra y efectuar las recomendaciones necesarias para su recuperación, si ello es posible. Para ello dispondrán del término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

SÉPTIMO: CONFÓRMESE un Comité de Verificación de esta sentencia integrado por la Magistrada Ponente, dos representantes de los accionantes, el Alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina, un representante de la Aeronáutica Civil, la Directora del Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon, un representante de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, un representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, un representante de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, un representante de CORALINA, un representante del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el agente del Ministerio Público.

OCTAVO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

NOVENO: ENVÍESE copia de la presente providencia a la Defensoría del Pueblo con destino al Registro Público Centralizado de las acciones populares y de las acciones de grupo que se interpongan en el país. Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase [...]. (Subraya la Sala)

La anterior decisión, fue debidamente notificada a las partes del presente proceso, tal y como consta a folios 1646 a 1686 del expediente de acción popular.

VIII. TRÁMITE DE LA SEGUNDA INSTANCIA

VIII.1. Mediante providencia de 22 de mayo de 2018⁵⁴, el despacho sustanciador del proceso de la referencia admitió los recursos de apelación elevados por la **Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)** y por la **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA)**, en contra de la sentencia de primera instancia de 23 de octubre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

VIII.2. Posteriormente, y estando el proceso al Despacho para efectos de resolver los mentados recursos de alzada, mediante auto calendado el 4 de febrero de 2019⁵⁵, se hizo menester e indispensable efectuar la práctica de pruebas de oficio⁵⁶; ello, con la finalidad de establecer con certeza el estado actual del contrato 15000342 OK de 2015, suscrito entre la Aeronáutica Civil y el Consorcio Providencia 2016⁵⁷, así como también, que se allegara a esta Corporación Judicial un informe sobre las obras que, se están ejecutando y que se planean llevar a cabo, en el aeropuerto denominado “El Embrujo” del Municipio de Providencia y Santa Catalina. Todo esto, con el objetivo de poder determinar a plenitud la violación de los derechos e intereses colectivos, alegados como conculcados, en la presente causa constitucional objeto de estudio.

VIII.3. En dicho proveído de 4 de febrero de 2019⁵⁸, entre otros aspectos, el Despacho sustanciador resolvió y ordenó lo siguiente:

[...] RESUELVE:

PRIMERO: *Por Secretaría General, se **SOLICITARÁ** a la **Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)**, que remita, en un término de diez (10) días y con destino al proceso de la referencia, los documentos e informes descritos en la parte motiva del presente auto.*

SEGUNDO: *Por Secretaría General, se **correrá** traslado a las partes, por el término de tres (3) días, de los documentos que sean allegados conforme con lo establecido por el artículo 110 del Código General del Proceso. En firme este proveído, regrese el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente. Notifíquese y Cúmplase [...].*

El proveído señalado en precedencia, fue debidamente notificado vía electrónica a las partes del proceso, tal y como se observa a folios 1847 a 1863 del cuaderno No. 4 del expediente popular de la referencia.

VIII.4. De forma ulterior, y en virtud del requerimiento judicial arriba referido, mediante informe No. 1055 – 2019-006267 del 19 de febrero de la presente anualidad, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa

⁵⁴ Folios 1780 a 1781 del cuaderno N° 4 del expediente constitucional.

⁵⁵ Folios 1845 a 1846 del cuaderno N° 4 del expediente de la referencia.

⁵⁶ De acuerdo con los artículos 213 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y 170 del Código General del Proceso (Ley 1564 del 2012).

⁵⁷ Cuyo objeto consistía en la “*Construcción de obras complementarias y ampliación de pista y plataforma, mantenimiento de pista en el aeropuerto El Embrujo de la isla de Providencia*”.

⁵⁸ Folios 1845 a 1846 del cuaderno N° 4 del expediente.

Especial de la Aeronáutica Civil – AEROCIVIL dio respuesta al mismo y, puso de presente, entre otros aspectos, que⁵⁹:

“[...] En atención al asunto de la referencia y de conformidad con lo dispuesto en el auto de fecha 4 de febrero de 2019, mediante el cual nos requiere un informe documentado sobre el estado actual de las obras a ejecutar en el Aeropuerto “El Embrujo” del Municipio de Providencia y Santa Catalina, dentro del objeto del contrato 15000342 OK de 2015, de manera atenta nos permitimos dar atención a los mismos, para lo cual quisiéramos previamente informar a su Despacho algunas consideraciones preliminares en torno al desarrollo de las obras dentro de dicho Aeropuerto.

Sea lo primero, poner en conocimiento que en el Tribunal Administrativo de San Andrés y Providencia se está adelantando paralelamente a la acción de la referencia otra Acción Popular instaurada por la Defensoría del Pueblo - Regional San Andrés, bajo el radicado No. 88001-23-33-000-2016-00045-00, buscando igualmente proteger los derechos e intereses colectivos para los Aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla y El Embrujo de las Islas de San Andrés y Providencia, respectivamente.

Dentro de la Acción Popular acabada de citar, el Tribunal, mediante sentencia del 23 de marzo de 2018 amparó los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a los derechos de los consumidores o usuarios, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. En consecuencia ordenó a la Aerocivil, entre otros aspectos, repavimentar la pista del Aeropuerto El Embrujo de la Isla de Providencia, “(...) sin afectación al medio ambiente y en especial, a la reserva natural McBean Lagoon ubicada en los alrededores del terminal aéreo, así como la garantía de la continuidad del servicio del transporte aéreo (...)”. También dispuso el cerramiento total del Aeropuerto El Embrujo.

Condicionando la realización de los trabajos, respecto de los Aeropuertos de San Andrés y Providencia, para que se realizarán en un término de 7 meses contados a partir de la notificación del fallo, y otorgando un plazo de 30 días calendario para presentar al Despacho el cronograma de las obras que acometería la Entidad [...]”. (Negrillas y subrayas de la Sala)

⁵⁹ Folios 1866 a 1873 y 1877 a 1881 del cuaderno No. 4 del expediente popular.

VIII.5. Frente a dicha particularidad y/o hecho nuevo presentado por parte de la entidad apelante, en su informe del 19 de febrero de 2019, y para efectos de absolver y despejar dudas frente a la posible configuración del fenómeno jurídico de la cosa juzgada en las acciones populares, el Despacho sustanciador dispuso, mediante providencia de mejor proveer de 27 de mayo de 2019, lo que a continuación se enseña⁶⁰:

*“[...] En atención a lo anterior, observa el Despacho que en el expediente popular de la referencia, **no obra copia de la providencia judicial a la que la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) hace referencia en su escrito, ni tampoco la misma fue allegada a la Corporación por parte de la entidad en el citado informe. Por tal razón, y en virtud de las facultades del juez para decretar pruebas de oficio, se solicitará la remisión de la citada sentencia, para efectos de incorporarla en la presente causa popular objeto de estudio y determinar la existencia de una posible cosa juzgada.***

Dado lo anterior, por Secretaría se oficiará al Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que, en el término de tres (3) días, remita a este Despacho y con destino al proceso de la referencia, copia de la sentencia de 23 de marzo de 2018, proferida en la acción popular con radicación núm. 88001-23-33-000-2016-00045-00.

Una vez allegada la providencia solicitada, por Secretaría se correrá traslado a las partes de la misma, por el término de tres (3) días, conforme con lo establecido por el artículo 110 del Código General del Proceso. En mérito de lo expuesto, el Consejero de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: *Por Secretaría General, **REQUERIR** al Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta decisión, **remita copia de la sentencia proferida el 23 de marzo de 2018 en la acción popular con radicación núm. 88001-23-33-000-2016-00045-00.***

SEGUNDO: *Por Secretaría General, **CÓRRASE** traslado a las partes, por el término de tres (3) días, de la providencia que sea allegada, conforme con lo establecido por el artículo 110 del Código General del Proceso. En firme este proveído, regrese el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente Notifíquese y Cúmplase [...]”.*

La providencia arriba referida, fue notificada vía electrónica, como puede observarse a folios 1896 a 1897 del cuaderno No. 4 del expediente.

VIII.6. Posteriormente, y frente al requerimiento señalado en precedencia, se observa que el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa

⁶⁰ Folios 1894 a 1895 del cuaderno No. 4 del expediente popular.

Catalina, en memorial que obra a folios 1898 a 1923 y 1924 a 1949, allegó a esta Corporación Judicial copia de la referida sentencia popular, la cual fue incorporada al expediente constitucional. Así mismo, se corrió traslado de la misma a las partes (fl.1950), por el término de tres (3) días⁶¹, mas sin embargo, en dicho término concedido no hubo intervención ni manifestación alguna.

IX. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

IX. 1. La apoderada judicial de la **Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)**, mediante escrito allegado de forma oportuna y dentro del término legal ante el Tribunal, interpuso recurso de apelación⁶² contra la decisión de primera instancia, aduciendo los siguientes argumentos:

Sostuvo que esa entidad no generó ningún perjuicio en el ejercicio de las funciones administrativas que le atañen, y que como quiera que mediante oficio del 21 de junio del 2017 (suscrito por la Oficina Jurídica de la Aeronáutica Civil) se decidió suspender el proyecto de ampliación del aeropuerto “El Embrujo” y realizar las actividades de pavimentación, han desaparecido los supuestos fácticos que dieron lugar a la interposición de la presente acción popular; razón por la cual solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia así como la declaratoria de la carencia actual de objeto por hecho superado.

Advirtió, también, que fue realizado el estudio de capacidad de carga dentro del cumplimiento de los compromisos de la consulta previa, y que este será necesario solo si la AEROCIVIL insiste en mantener el proyecto y, siendo así, alegó la existencia de un hecho superado en el *sub examine*.

Agregó que: “[...] De tal manera que habiéndose desistido por parte de la Aeronáutica Civil de llevar adelante las obras de ampliación de la pista del Aeropuerto “El Embrujo” de Providencia, carecen de fundamento las pretensiones de los accionantes [...]”⁶³.

Por consiguiente, solicitó se concediera el recurso de apelación interpuesto, con miras a que se revoque la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de San Andrés y Providencia, del 23 de octubre de 2017.

IX. 2. La apoderada judicial de la **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA)**, por su parte, apeló la sentencia de primera instancia⁶⁴, indicando entre otros aspectos, que:

En relación con las órdenes proferidas en la sentencia que es objeto de recurso de alzada, aseguró no tener competencia en la zona del Parque Nacional Natural “Old Providence Mc Bean Lagoon”, lugar donde se encuentran los manglares afectados; razón por la cual la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales, quien administra el parque, es la entidad competente para cumplir la orden de realizar los estudios de análisis que se requieran para establecer la afectación sufrida por el manglar. Como fundamento legal, trajo a colación el

⁶¹ De conformidad con el artículo 110 del Código General del Proceso (CGP).

⁶² Folios 1690 a 1694 del cuaderno N° 4 del expediente popular.

⁶³ Folio 1691 del cuaderno N° 4 de la causa constitucional.

⁶⁴ Folios 1717 a 1719 del cuaderno N° 4 del expediente.

contenido del Decreto No. 216 del 3 de febrero de 2003⁶⁵.

Refirió que, en la zona de amortiguamiento, su labor se reduce a un acompañamiento para la definición de políticas que se aplicarán. Explicó que su función implica la atenuación de actividades humanas que puedan afectar el equilibrio eco sistémico, con base en la normativa que así lo regula, en este caso, la Resolución No. 1021 del 13 de septiembre de 1995 (del Ministerio del Medio Ambiente) y el Decreto No. 2372 del 1° de julio de 2010⁶⁶. Así las cosas, a su juicio, las entidades que deben cumplir dichas órdenes son, en definitiva, la ANLA y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Adujo que “[...] *Por lo antes expuesto, no es posible cumplir con lo ordenado en el fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo, debido a la falta de competencia y capacidad para cumplir con el estudio y análisis para establecer la afectación sufrida por los manglares, debido a que CORALINA no cuenta con la capacidad, el presupuesto ni competencia para realizarlo [...]*”⁶⁷.

Por los motivos expuestos, solicitó a esta Magistratura, que proceda a revocar la sentencia apelada y, en su lugar, se acojan las excepciones propuestas por esa entidad por cuanto, en su sentir, no es la llamada a dar cumplimiento a las órdenes emanadas por el Tribunal de primer grado.

X.

ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

X. 1. El apoderado judicial de la **Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)**, presentó sus alegatos⁶⁸ haciendo hincapié en que, en definitiva, “[...] *es menester que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), asuma las obligaciones establecidas en el fallo de primera instancia. De esta forma, Honorables Magistrados, sustento mis alegatos de conclusión [...]*”⁶⁹.

Por lo anterior, rogó a esta Alta Corte se sirva revocar la providencia censurada del 23 de octubre de 2017, dictada por el *a-quo*.

X. 2. El apoderado de la **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)**, recorrió traslado para alegar de conclusión⁷⁰, reiterando, en líneas generales, los argumentos expuestos en su escrito de contestación de demanda, para efectos de indicar que esa entidad no ha lesionado ni puesto en peligro los derechos e intereses colectivos que se dicen conculcados.

Reiteró, nuevamente, sus medios exceptivos concernientes a la **ausencia de responsabilidad** de esa entidad y la **falta de legitimación en la causa por pasiva** por cuanto: “[...] *la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no ha lesionado los derechos colectivos de la comunidad, por cuanto sus funciones*

⁶⁵ “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones.”

⁶⁶ “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.”

⁶⁷ Folio 1719 del cuaderno N° 4 del expediente popular.

⁶⁸ *Ibíd.*, folios 1799 a 1803.

⁶⁹ *Ibíd.*, folio 1803.

⁷⁰ *Ibíd.* folios 1804 a 1819.

constitucionales y legales no se identifican con los hechos que motivan la acción popular [...]”⁷¹.

Advirtió también, que existe la carencia de objeto por hecho superado, por cuanto: *“[...] según lo informado por la Aeronáutica Civil, se ha desistido del proyecto de ampliación del aeropuerto “El Embrujo” y se ha limitado únicamente a obras de mantenimiento, lo que permite considerar que se ha presentado el **AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN POR HECHO SUPERADO**, porque si bien existió una eventual puesta en peligro de los derechos colectivos, con las medidas cautelares dictadas, se impidió su lesión y se logró la protección de los derechos invocados por los accionantes [...]”⁷².*

Con fundamento en los argumentos anteriormente esbozados, solicitó al Despacho se confirme la sentencia de primera instancia del 23 de octubre de 2017, que se abstuvo de condenar a esa entidad gubernamental, sin más.

X. 3. Las demás partes a fines a la presenta causa popular, no intervinieron y, por su parte, optaron por guardar silencio al interior de las presentes diligencias.

XI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado**, mediante escrito aportado el 28 de junio de 2018⁷³ ante esta Corporación, conceptuó en el sentido de que la decisión de primera instancia, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, debe ser confirmada en su totalidad.

Para llegar a tal raciocinio, realizó un cotejo de las pruebas documentales aportadas a la presente causa y las que se recaudaron al interior del proceso, anotando sobre el particular que:

“[...] Mediante providencia del 23 de octubre de 2017, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, declaró probada de oficio la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Transporte y del Instituto Nacional de Vías (INVIAS). Concedió el amparo de los derechos colectivos a un ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución en contra de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y el Municipio de Providencia y Santa Catalina. Ordenó la suspensión del proyecto de ampliación de la pista y plataforma del aeropuerto “El Embrujo” en la isla de Providencia hasta que se lleve a cabo el estudio de capacidad de carga, lo cual no debe limitar las obras de mantenimiento del aeropuerto que son requeridas.

[...]

⁷¹ *Ibíd.*, folio 1808 Vto.

⁷² *Ibíd.*, folio 1818 Vto.

⁷³ *Ibíd.*, folios 1821 a 1837.

Se encuentra probado que desde el 17 de febrero de 2017, se ordenó la suspensión de actividades de descapote en el área de ampliación de la pista y la instalación del campamento 21, en virtud de lo señalado en dicho acto administrativo. Se advierte que la medida preventiva no cobijó la totalidad de obras o actividades que pudieran estar realizando los contratistas en su labor de ampliación de la pista, razón por la cual los argumentos planteados por la Aeronáutica Civil no están llamados a prosperar, pues la suspensión inicial de las actividades decretadas por la autoridad ambiental fueron muy concretas y no irradian la totalidad de la obra. Debe precisarse, además, que si bien las labores se encuentran suspendidas en su totalidad, ello obedece a la medida cautelar decretada en esta acción popular (medida cautelar del 22 de mayo de 2017, suspensión de las obras de ampliación) y en el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

[...]

Corolario de lo expuesto, a pesar de la existencia de los actos administrativos de suspensión de ciertas obras, la medida adoptada por las autoridades ambientales no es suficiente a efectos de prevenir la eventual vulneración al ecosistema de la zona, motivo por el cual encuentra que la acción popular se sustenta en suficientes razones que permiten su prosperidad. No obstante lo anterior, debe agregarse que la manifestación expresa de no continuar con las obras de ampliación no es suficiente para concluir que éstas no pueden volver a reiniciarse, pues se trata de una decisión unilateral de la administración que puede ser revocada en cualquier momento.

[...]

El estudio de capacidad de carga⁷⁴ constituye un instrumento de impacto ambiental que representa un número límite de visitantes por encima del cual el ecosistema no puede sostenerse manteniendo su productividad, adaptabilidad y capacidad de regeneración y, aunque la Aeronáutica Civil manifiesta que este ya se realizó, su visible ausencia entre las pruebas allegadas sugieren que tal estudio en realidad no se ha elaborado, pues lo único aportado al expediente son el contrato interadministrativo celebrado entre la universidad escogida y la entidad territorial y las directrices y metodologías para su realización.

[...]

Bajo esos supuestos, es claro que dicho estudio constituye un elemento importante en la realización del proyecto, en cuanto herramienta que permite verificar el impacto ambiental, en la que se incluyen variables de tipo socioeconómico que resultan relevantes en el estudio de la ampliación del aeropuerto. **En esa medida, se**

⁷⁴ Se trata de un tipo de estudio de carga turística (derivada de la teoría de las pesquerías y el rendimiento máximo sostenible y el manejo sostenible de la vida silvestre y los ranchos ganaderos). Metodología utilizada en países como México, Costa Rica, Ecuador (Galápagos) y Brasil, adoptada por Parques Nacionales y Naturales de Colombia (CD aportado por la Aeronáutica Civil – AEROCIVIL).

considera que las órdenes adoptadas en la acción popular resultan consecuentes con las pruebas aportadas al proceso, y por ello no puede hablarse de un hecho superado como lo afirma la Aeronáutica Civil. Vistas así las cosas, advertida la importancia de la obra y los beneficios que ella pudiera traer a los habitantes de la isla de Providencia, no sobra agregar que la aclaración del fallo resulta acertada, pues sin duda, dicho estudio debe tomar en cuenta el turismo como especial dinamizador de la economía local, las condiciones ambientales y la prestación de servicios públicos y sociales, y que a nuestro juicio no se oponen a la realización de la obra, sino que se traducen en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la partes en aras de lograr un menor impacto ambiental, razones que imponen confirmar la decisión en tal sentido [...].⁷⁵ (Negrillas y subrayas de la Sala)

Estimó que, en definitiva, en materia de competencias ambientales, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) tiene la jurisdicción para cumplir la orden proferida en la presente acción popular, puesto que se observa que las obras de ampliación se desarrollan en la zona de amortiguación del parque natural, motivo por el cual, de conformidad con lo señalado en el artículo 7° de sus estatutos, en dicho territorio se ostenta la competencia para actuar como Corporación Autónoma Regional⁷⁶. En ese orden de ideas, expresó que las órdenes proferidas están en el marco de sus competencias y, además, cuenta con la infraestructura y conocimiento para aquella finalidad.

Agregó, a su concepto, que son procedentes las medidas de protección y demás decisiones adoptadas en la presente acción popular, bajo el argumento de su carácter preventivo y la aplicación del principio de precaución. A su vez, corroboró con claridad la competencia de las autoridades ambientales para cumplir las órdenes proferidas.

En ese sentido, conceptuó lo siguiente: “[...] *Por lo anterior, esta Agencia del Ministerio Público, en defensa del interés general, del orden jurídico, del patrimonio público de las garantías y de los derechos fundamentales, comedidamente solicita a la Honorable Corporación, con el acostumbrado respeto por la independencia judicial, que en este evento **SE CONFIRME LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA [...]***”⁷⁷.

XII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

XII. 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998⁷⁸, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento

⁷⁵ *Ibíd.*, folios 1825 a 1837.

⁷⁶ Artículo 7°, Estatutos de CORALINA. Jurisdicción: todo el departamento del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mar territorial, zona económica, cayos, demás islas e islotes, arrecifes, morros, bancos adyacentes a estas islas. <https://www.coralina.gov.co/coralina/corporación/estatutos/file.html>.

⁷⁷ *Ibíd.*, folio 1837.

⁷⁸ “Artículo 37°.- **Recurso de Apelación.** El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)⁷⁹, el Consejo de Estado es competente para conocer, como ocurre en el presente caso, en segunda instancia, de los recursos de apelación⁸⁰ en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

XII. 2. Las acciones populares y su procedencia

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la leyes 472 de 5 de agosto de 1998 y 1437 de 18 de enero de 2011, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados o exista peligro, agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones⁸¹ acerca de la **naturaleza** de la acción popular, y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

“[...] (i) ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; (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 [...]”⁸².

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional⁸³ como el Consejo de Estado⁸⁴, han establecido que la prosperidad

Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente. (...)”.

⁷⁹ “Artículo 150.- **Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.** Modificado por el art. 615, Ley 1564 de 2012. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (...)”.

⁸⁰ Visibles a folios 1690 a 1694 y 1717 a 1719 del cuaderno N° 4 de la causa popular.

⁸¹ Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸³ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada⁸⁵, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: *(i)* la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales⁸⁶, *(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 mencionados⁸⁷.

XII. 3. Cuestión previa sobre la presunta configuración del fenómeno de cosa juzgada en la acción popular.

Ahora bien, y previo a descender sobre el estudio del planteamiento del problema en el *sub lite*, se observa que, en el Informe de ingeniería de valor No. 1055. – 2019-006267⁸⁸, del 19 de febrero de 2019 (que dio respuesta al requerimiento efectuado por ésta Corporación judicial mediante auto de mejor proveer calendarado el 4 de febrero de 2019), el Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) indicó, entre otros aspectos, que:

“[...] En atención al asunto de la referencia y de conformidad con lo dispuesto en el auto de fecha 4 de febrero de 2019, mediante el cual nos requiere un informe documentado sobre el estado actual de las obras a ejecutar en el Aeropuerto “El Embrujo” del Municipio de Providencia y Santa Catalina, dentro del objeto del contrato 15000342 OK de 2015, de manera atenta nos permitimos dar atención a los mismos, para lo cual quisiéramos previamente informar a su Despacho algunas consideraciones preliminares en torno al desarrollo de las obras dentro de dicho Aeropuerto.”

Sea lo primero, poner en conocimiento que en el Tribunal Administrativo de San Andrés y Providencia se está adelantando paralelamente a la acción de la referencia otra Acción Popular instaurada por la Defensoría del Pueblo - Regional San Andrés, bajo el radicado No. 88001-23-33-000-2016-00045-00, buscando igualmente proteger los derechos e intereses colectivos para los

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

⁸⁸ Folios 1866 a 1873 y 1877 a 1881 del cuaderno No. 4 del expediente constitucional.

Aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla y El Embrujo de las Islas de San Andrés y Providencia, respectivamente.

Dentro de la Acción Popular acabada de citar, el Tribunal, mediante sentencia del 23 de marzo de 2018, amparó los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a los derechos de los consumidores o usuarios, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. En consecuencia ordenó a la Aerocivil, entre otros aspectos, repavimentar la pista del Aeropuerto El Embrujo de la Isla de Providencia “(...) sin afectación al medio ambiente y en especial, a la reserva natural McBean Lagoon ubicada en los alrededores del terminal aéreo, así como la garantía de la continuidad del servicio del transporte aéreo (...)”. También dispuso el cerramiento total del Aeropuerto “El Embrujo”.

Condicionando la realización de los trabajos, respecto de los Aeropuertos de San Andrés y Providencia, para que se realizarán en un término de 7 meses contados a partir de la notificación del fallo, y otorgando un plazo de 30 días calendario para presentar al Despacho el cronograma de las obras que acometería la Entidad [...]”. (Negrillas y subrayas de la Sala)

Pues bien, y para efectos de verificar si, en el presente asunto, es posible declarar la configuración del fenómeno jurídico de la cosa juzgada en la acción popular de la referencia, la Sala considera pertinente poner de presente las siguientes precisiones que, a continuación, se anotan para tal efecto.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M.P.: Rodrigo Escobar Gil), evaluó la constitucionalidad del artículo 35 de la Ley 472 de 1998, el cual dispone que “[l]a sentencia [proferida en una acción popular] tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general”. Al respecto, la Corte precisó los siguientes comentarios:

“[...] Está claro que en los procesos donde se persigue la protección de derechos colectivos socialmente relevantes, caracterizados como se ha dicho por una titularidad difusa, cerrar por completo cualquier posibilidad a la comunidad para que pueda defender judicialmente sus intereses, sin atender a las circunstancias que han motivado una decisión anterior, pone entredicho el ejercicio eficaz de los derechos colectivos y, además, hace inoperante el mecanismo de defensa judicial que la propia Constitución del 91 instituyó para brindarles una protección real y efectiva.

Esto último se presenta, concretamente, en el caso de las sentencias que niegan o desestiman la protección de los derechos e intereses colectivos sometidos a juicio, pues, como lo señala el Ministerio Público en su concepto de rigor, hay derechos colectivos como el medio ambiente, los recursos naturales renovables y el equilibrio ecológico, entre otros, que se encuentran expuestos a constantes riesgos o amenazas de daño, en gran medida generados por el desarrollo industrial y tecnológico, y que además de resultar de difícil prueba, en un determinado momento, que puede coincidir con la presentación y

definición de la acción popular, no se cuentan con los conocimientos especializados que permitan tener un cierto nivel de certeza sobre su amenaza o violación. En estos casos, no resultaría constitucionalmente admisible, que ante la falta de prueba, la sentencia desestimatoria de una acción popular haga tránsito a cosa juzgada general o absoluta, impidiendo que en un proceso ulterior tales aspectos se conozcan y se acrediten, permitiendo definir la existencia de la amenaza o violación de los derechos colectivos.

[...]

Por eso, tratándose de la protección de derechos e intereses colectivos, no puede entonces entenderse que la cosa juzgada es absoluta, pues la naturaleza propia de tales derechos e intereses implica la titularidad de la acción en cabeza de un número más o menos extenso de personas afectadas con la amenaza o violación de tales derechos, que aun cuando habrían podido participar en el proceso, estarían despojadas de la oportunidad de ejercer una acción popular para enmendar una situación de amenaza o afectación de esos derechos que ocurra en la misma colectividad frente al caso fallado, respecto de una sentencia desestimatoria de los mismos y la aparición con posterioridad al fallo de nuevas pruebas que demuestren tal vulneración.

[...]

Sin embargo, muy a pesar de ello, considera la Corte que los recursos probatorios previstos por la ley no son idóneos para superar el conflicto de inconstitucionalidad que surge de reconocerle efectos erga omnes a las sentencias desestimatorias, particularmente, frente a la circunstancia de que después del fallo aparezcan nuevas pruebas definitivas para cambiar la decisión inicial, pues es claro que tales elementos de juicio, por sustracción de materia, no pudieron ser allegados al proceso en el respectivo periodo probatorio ni valorados por la sentencia". [Subraya la Sala].

La Corte concluyó que, en razón a la naturaleza y las características mismas de la acción popular, así como de la titularidad y exposición de los derechos de carácter colectivo, resultaba necesario establecer una excepción al principio de cosa juzgada, explicando que, aun existiendo identidad de sujetos, objeto y causa, **i) si la decisión primigenia del juez de la acción popular es desestimatoria de las pretensiones, y ii) surgen con posterioridad nuevas pruebas trascendentales que puedan variar la decisión anterior**, es posible un nuevo pronunciamiento judicial para proteger los derechos colectivos.

Por esas razones y en atención a los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y el principio de efectividad de los derechos colectivos, la Corte declaró exequible el artículo 35 de la Ley 472 de 1998, en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior.

A su turno, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia de 11 de septiembre de 2012 (M. P: Susana Buitrago Valencia)⁸⁹, en sede de revisión, decidió declarar ajustado a derecho el auto de 24 de julio de 2009, por el cual el Tribunal Administrativo del Huila confirmó el proveído de 15 de mayo de 2009, mediante el cual el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Neiva declaró nulo todo lo actuado por agotamiento de jurisdicción y en consecuencia rechazó la acción popular.

En este pronunciamiento de unificación, el Consejo de Estado se refiere fundamentalmente al instituto del agotamiento de jurisdicción, precisando, al igual que reiterando la postura de la Corte Constitucional, que procede el rechazo de la demanda de acción popular cuando el juez se percate de la existencia del fenómeno de cosa juzgada: **i)** absoluta, con efectos generales consecuencia de una sentencia estimatoria; o **ii)** “relativa”, al advertir que, aunque haya una sentencia anterior, denegatoria de las pretensiones de la demanda y debidamente ejecutoriada, la que se estudia con posterioridad tiene fundamento en idénticos hechos, propende por la protección de los mismos derechos colectivos, **con base en iguales medios de prueba** y encausada contra la misma parte demandada. Observemos:

*“[...] Al respecto la Sala considera que, justamente, a fin de darle cabal aplicación a los antes mencionados principios que se consagran en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998 [economía, celeridad y eficacia], que se insiste, es norma especial que reglamenta la acción popular, es preciso que igualmente se aplique la figura del agotamiento de jurisdicción para aquellos eventos cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada general o absoluta: sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y por tanto con efectos erga omnes, y que ahora se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos **y respecto del mismo demandado**; o también, cuando existe sentencia ejecutoriada que si bien es denegatoria de las pretensiones y por tanto hizo tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a esos hechos **y a esas pruebas**, lo cierto es que la nueva demanda coincide plenamente en estar fundada en esos mismos supuestos fácticos y probatorios. Consecuencialmente la Sala unifica jurisprudencia en el sentido de que, ante situaciones como las antes descritas, procede que si la segunda demanda fue admitida sin advertir la existencia de cosa juzgada en las modalidades señaladas, se declare la nulidad de todo lo actuado y se rechace esta nueva demanda por presentarse agotamiento de jurisdicción, y que igual tratamiento aplica (el rechazo de la segunda demanda), cuando se esté en la oportunidad procesal de decidir sobre la admisión. En definitiva, la viabilidad de aplicar el agotamiento de jurisdicción por la existencia de cosa juzgada y que proceda el rechazo de la nueva demanda de acción popular, depende de los alcances que tenga el fallo anterior dictado en el proceso relativo a derechos colectivos [...]”. [Resalta la Sala].*

XII. 3.1. Identidad de la parte demandada.

Tanto la jurisprudencia Constitucional, como de esta Corporación, ha reiterado que el derecho colectivo es aquel cuyo uso y goce se encuentra a disposición de cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición; es decir

⁸⁹ Rad. N.º 41001-33-31-004-2009-00030-01(AP).

que, por oposición al derecho subjetivo, no es posible que el disfrute y, por consiguiente, la titularidad del derecho colectivo recaigan exclusivamente sobre el patrimonio de una sola persona o de un grupo específico de personas.

Así pues, por antonomasia, la titularidad de los derechos colectivos tiene algún nivel de indeterminación. Es por ello que, respondiendo a esa realidad, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 permitió que el mecanismo dispuesto para la protección de derechos colectivos, esto es, la acción popular, sea incoado, entre otros, por “*toda persona natural o jurídica*”.

Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado que “(...) *las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. (...) En este contexto (...), la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. (...). [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho*”⁹⁰.

En ese sentido, la Sala no considera adecuado analizar el aspecto subjetivo de la cosa juzgada en la acción popular, respecto de los dos extremos procesales de la controversia, sino solamente en lo que involucra a la parte pasiva de la misma, precisamente en razón a que dicho medio de control no posee una naturaleza adversarial, esto es, entre dos partes que disputan un derecho subjetivo; sino que se caracteriza porque la parte actora incoa la acción, interesada en que se garantice el ejercicio efectivo de determinados derechos colectivos cuya titularidad recae sobre “*un universo de personas*”.

De igual forma, en contraste con la indeterminación de los posibles titulares de un derecho colectivo, no sólo resulta probable que la ausencia de las condiciones necesarias para disfrutar de los derechos colectivos involucrados en una controversia específica, le sea atribuible a un grupo determinable de personas de derecho público o privado; sino que la propia Ley 472 le ordena expresamente al juez de la acción popular que determine los posibles responsables de la vulneración o amenaza en caso de que se desconozcan⁹¹ y, por supuesto, que proceda a realizar las respectivas citaciones⁹², incluso de aquellas autoridades encargadas de proteger los derechos e intereses colectivos afectados⁹³.

Por las razones expuestas, la Sala estudiará el elemento subjetivo de la cosa juzgada, únicamente en lo que toca a la parte demandada de la acción popular. Para ello, la Sala considera útil esbozar el siguiente cuadro ilustrativo que a continuación se enseña. Observemos:

| | |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Acción Popular No. 2016-00066-01 | Acción Popular No. 2016-00045-00 |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------|

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil).

⁹¹ Artículo 14.

⁹² Artículo 18.

⁹³ Artículo 21.

| Parte pasiva | Parte pasiva |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Nación – Procuraduría General de la Nación, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Municipio de Providencia y Santa Catalina, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE), Parques Nacionales Naturales de Colombia y Defensoría del Pueblo – Regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> | <p>Nación – Ministerio de Transporte y Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL).</p> |

Valga recordar que una de las características de la acción popular consiste en que no se guía por el principio de justicia rogada, sino que, por tratarse de un instrumento procesal de carácter constitucional diseñado para garantizar el ejercicio idóneo de los derechos colectivos, se rige por los principios de supremacía de la Constitución, prevalencia y tutela efectiva del derecho sustancial, acceso efectivo a la administración de justicia, impulso oficioso, entre otros. Dichos elementos característicos implican que al operador judicial le corresponde adoptar todas aquellas medidas imperiosas que le permitan precaver el daño y eliminar la amenaza de los derechos colectivos afectados⁹⁴.

⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 24 de agosto de 2018. Rad. N° 85001-23-33-000-2013-00144-02. C. P: Roberto Augusto Serrato Valdés.

Así pues, en atención a la particularidad anotada y al análisis específico que efectúa la Sala, se considera que la determinación de si se es o no parte demandada en una acción popular no puede responder al criterio formal de que así se haya indicado por la parte actora en el respectivo escrito de la demanda.

La Sala observa que, de conformidad con los principios constitucionales que rigen la acción popular y aquellas disposiciones de la Ley 472 que le imponen al juez determinar los posibles responsables de la vulneración o amenaza, en caso de que se desconozcan⁹⁵, y realizar las respectivas vinculaciones⁹⁶, incluso de aquellas autoridades encargadas de proteger los derechos e intereses colectivos afectados⁹⁷, el concepto de parte demandada en una acción popular, debe responder a un criterio de índole sustancial, según el cual, refiera a aquel sujeto procesal que tenga la competencia y/o pueda llegar a tener responsabilidad en la ejecución de las medidas necesarias para garantizar la eficacia de los derechos colectivos involucrados.

Dicha responsabilidad y/o competencia para dar cumplimiento con las órdenes de amparo, deberán ser evaluadas en cada caso, según la posible relación causal existente entre la conducta activa u omisiva de una persona con respecto a la configuración del hecho generador del daño o la amenaza o, en tratándose de entidades de derecho público, que se encuentre dentro del ámbito de sus funciones garantizar la protección de los derechos colectivos invocados.

Visto lo anterior, y al tenor del sustento normativo y jurisprudencial arriba referido, la Sala considera que el proceso popular de la referencia sí guarda identidad de parte demandada y/o pasiva con relación a la acción popular identificada con el No. 2016-00045-00.

XII. 3.2. Identidad de objeto⁹⁸ y causa⁹⁹.

- **Identidad de objeto:**

| Acción popular N.º 2016-00066-01 | Acción popular N.º 2016-00045-00 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La ciudadana Josefina Huffington Archbold y otros, plantearon como objeto el amparo de los derechos colectivos contemplados | La Defensoría del Pueblo – Regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina, planteó como objeto el |

⁹⁵ Artículo 14.

⁹⁶ Artículo 18.

⁹⁷ Artículo 21.

⁹⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-774 de 25 de julio 2001 (C. P: Rodrigo Escobar Gil): **“Identidad de objeto**, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente”.

⁹⁹ *Ibidem*. **“Identidad de causa petendi** (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa”.

en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998¹⁰⁰, que son, respectivamente, “El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias”; y “La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente”. En esa medida, las pretensiones fueron:

“PRIMERO: Que en virtud del principio de precaución, defensa, preservación y sustentabilidad de los territorios étnicos ubicados en la Reserva de Biosfera SEAFLOWER de la Unesco, el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL), la suspensión inmediata del PROYECTO DE AMPLIACIÓN DE LA PISTA Y PLATAFORMA DEL AEROPUERTO EL EMBRUJO DE LA ISLA DE PROVIDENCIA hasta la contratación, ejecución y terminación del estudio de capacidad de carga de las islas, acogiéndose a metodologías estándares aplicadas en el ámbito internacional de conformidad con lo establecido en el numeral 15 de los acuerdos suscritos entre las partes asistentes a la Consulta Previa bajo la coordinación de la División (sic) de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

SEGUNDO: Que asimismo y como consecuencia de lo anterior, se ordene por el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia a la AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL) la realización de un estudio de Impacto ambiental, demográfico, económico,

amparo de los derechos colectivos contemplados en los literales b), d), e), g), h), j) y n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998¹⁰², estos son, respectivamente, “La moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y, por último, “los derechos de los consumidores y usuarios”. En efecto, la Sala se permite reiterar las pretensiones formuladas por la Defensoría del Pueblo – Regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina:

“1. Reconocer por parte del Estado los derechos adquiridos que la Ley ha dispuesto para los usuarios, llámese turistas y población del territorio insular.

2. Que se protejan los derechos e intereses colectivos que se pretenden con esta acción, y estos son: la moralidad administrativa, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad públicas el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y, los derechos de los consumidores y usuarios. Así como también aquellos reconocidos en leyes y en tratados internacionales celebrados y ratificados por Colombia.

3. Que se ordene a la Aeronáutica Civil Administradora del Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla, y El Embrujo de la isla de Providencia, ejerza una actividad permanente en la reparación y mantenimiento de:

¹⁰⁰ Folios 1 a 256 del cuaderno No. 1 del expediente popular de la referencia.

¹⁰² Folios 1 a 2 de la sentencia popular de primer grado, del 23 de marzo de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

social y cultural de los visitantes a las islas de Providencia y Santa Catalina, determinando las medidas de manejo del número de turistas que visitarán las islas, sin que estos sobrepasen los límites naturales y ecológicos que permitan la supervivencia de la población asentada en el territorio étnico raizal que comprometan la supervivencia del grupo y demás habitantes, estableciendo los usos y amenazas que puedan afectar la biodiversidad, los bienes y servicios del ecosistema insular.

TERCERO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la CORPORACION AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, **revisar e indicar a través de un estudio independiente y objetivo, cuáles son los usos del suelo y de los recursos asociados a estos en el proyecto de expansión del Aeropuerto El Embrujo de Providencia que entran en conflicto con el esquema de ordenamiento territorial de las islas de Providencia y Santa Catalina, constituyéndose en contra del valor económico, social y ecológico de las unidades ambientales y de planificación territorial al interior de la zona de influencia, directa o indirecta del proyecto.**

CUARTO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL) – DIRECCIÓN DE CONSULTA PREVIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR la revisión de todos los puntos del acuerdo establecidos entre las partes, a excepción de la obligación de realizar el estudio de capacidad de carga antes del inicio de las obras, de conformidad con lo que consta en el Acta de 17 de diciembre de 2014, haciendo énfasis en la precisión que debe tener la gestión, estructuración y formulación de los 3 proyectos de beneficio colectivo, contemplado en el numeral 16 de los acuerdos, los cuales deberán estar en armonía con el Plan de Desarrollo del Municipio 2016 – 2019, apropiando los

escaleras eléctricas, scanner de revisión de equipaje, ventilación, sillas, remodelación de baños públicos y en general de toda la estructura y componentes de los aeropuertos citados.

4. Que se ordene a la UAE - Aeronáutica Civil Administradora del Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla, (sic) en calidad de Administradora de los Aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujo de Providencia, **a brindar y cumplir con los estándares de salubridad y prestación del servicio, protegiendo la dignidad a un ambiente sano, salvaguardando los derechos y garantías colectivas tanto de los visitantes como de toda la comunidad del territorio insular y los vecinos de las instalaciones de los aeropuertos.**

5. Que se ordene a la -UAE- Aeronáutica Civil, en calidad de Administradora del Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla y El Embrujo de Providencia, en forma inmediata inicie la **pavimentación de la pista del Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla sin más dilaciones, no más reparacheos, sino a una solución de fondo, con el fin de restablecer los derechos fundamentales indicados y los de accesibilidad, locomoción, protección al derecho a la seguridad aérea y vida de los pasajeros y demás concordantes.**

6. Que la entidad demandada acate la orden que su Despacho le imparta, según lo dispone el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 y que se determine así en la sentencia que se profiera en el proceso.

7. Ordenar a la entidad hacer las respectivas apropiaciones presupuestales a fin de darle pleno y estricto cumplimiento a los numerales anteriores, conforme lo ordenado por el Despacho en la sentencia.

recursos de conformidad con los porcentajes establecidos por la ley.

QUINTO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la CORPORACIÓN AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, la revisión del Plan de Manejo Ambiental, en cada una de sus fases, radicado por la firma contratista de las obras de ampliación de la pista y la plataforma del aeropuerto El Embrujó, de la isla de Providencia.

SEXTO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a los responsables del PROYECTO DE AMPLIACIÓN DE LA PISTA Y PLATAFORMA DEL AEROPUERTO EL EMBRUJO DE LA ISLA DE PROVIDENCIA, la reformulación de los diseños los cuales deberán realizarse de conformidad con los parámetros y resultados validados en el Estudio de Capacidad de Carga.

SÉPTIMO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene la vinculación a la presente acción popular de LA AERONÁUTICA CIVIL (AEROCIVIL), AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA), EL MINISTERIO DEL INTERIOR; EL MINISTERIO DE TRANSPORTE, LA CORPORACIÓN AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA CORALINA; LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA; LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA; LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS; EL MINISTERIO DE TRANSPORTE A TRAVÉS DEL INVÍAS; LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN a través de la PROCURADURÍA REGIONAL AMBIENTAL Y AGRARIA; LA OFICINA DE CONTROL (DE

8. Se conmine a la conformación de un Comité para la verificación de la sentencia, de acuerdo a lo señalado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, inciso quinto.

9. Que la Aeronáutica Civil Administradora del Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla, Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Isla, ente demandada (sic) sea condenada en costas y gastos del proceso”¹⁰³. (Negrillas y subrayas de la Sala)

¹⁰³ Folios 2 a 3 del fallo popular del 23 de marzo de 2018, dictado por el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

CIRCULACION) Y RESIDENCIA 'OCCRE' y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

OCTAVO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia, informe a la UNESCO a través de la Coordinación del programa de la UNESCO sobre el Hombre y la Biósfera (MAB), 7 Place de Fontenoy, Paris - France, acerca de la existencia de la presente acción popular así como las decisiones y medidas que se adopten, teniendo en cuenta que el proyecto que pretende realizarse impactará y afectará la Reserva de Biósfera SEAFLOWER.

NOVENO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene al Director de la OFICINA DE CONTROL (DE CIRCULACIÓN) Y RESIDENCIA "OCCRE" la entrega con destino a la presente acción popular de todo el flujo migratorio de los trabajadores en todos sus niveles contratados para la ejecución del proyecto, presentando los actos administrativos expedidos que amparan su permanencia en la Isla de Providencia.

DÉCIMO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN), las declaraciones de importación que ampararon el ingreso de los vehículos destinados al proyecto en donde consten sus especificaciones técnicas.

DECIMOPRIMERO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene al MINISTERIO DE TRANSPORTE a través del INVÍAS, determinar las medidas a adoptar para el mantenimiento de las vías del Municipio con motivo de la circulación de vehículos de tráfico pesado que afectarán la carretera circunvalar de la Isla de Providencia.

DECIMOSEGUNDO: Que el Tribunal Contencioso Administrativo ordene a la AERONAUTICA CIVIL (AEROCIVIL) incorporar de manera inmediata, a la VEEDURÍA CIUDADANA DE OLD PROVIDENCE, dentro del Equipo de Seguimiento al Plan de Manejo Ambiental y

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>del Estudio de Capacidad de Carga que será contratado por la Alcaldía del Municipio de Providencia y Santa Catalina y/o por quien haga sus veces en la contratación”¹⁰¹. (Negrillas y subrayas de la Sala)</p> | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

- **Identidad de causa:**

| Acción popular N.º 2016-00066-01 | Acción popular N.º 2016-00045-00 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>i) La señora Josefina Huffington Archbold y otros ciudadanos, en su calidad de actores populares, afirmaron que, <u>desde hace más de sesenta (60) años, hace parte de los planes del Gobierno Nacional diseñar un aeropuerto para la isla de Providencia con las dimensiones con las cuales hoy pretende ejecutar las obras de expansión de la pista y plataforma del aeropuerto denominado “El Embrujo”. Ello, como expresión de una verdadera política de integrar a la Nación el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y que prueba de ello es la Resolución No. 278 de 1953 (expedida por la Dirección de la Aeronáutica Civil).</u></p> <p>ii) Manifestaron que la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) inició la ejecución de un proyecto, cuya finalidad, de acuerdo con el acto administrativo¹⁰⁴ que otorgó la licencia ambiental, era el mejoramiento de los niveles de servicio y seguridad operacional mediante la repavimentación y acondicionamiento de la pista, calle de rodaje alfa y ampliación de la plataforma y la cabecera 17 en el aeropuerto “El Embrujo” en el municipio de Providencia, Isla. Todo esto, de acuerdo al crecimiento del índice de pasajeros, operaciones y carga, garantizando la seguridad operativa al aeropuerto, con el objeto de cumplir con los parámetros geométricos requeridos por la OACI para la aeronave de diseño ATR-72-200 definida para el aeródromo.</p> | <p>La causa de la acción popular que, ahora convoca a la Sala, se reduce a lo siguiente:</p> <p>i) Que la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil es la Administradora de los aeropuertos Gustavo Rojas Pinilla de la Isla de San Andrés y El Embrujo de la Isla de Providencia.</p> <p>ii) <u>Que las instalaciones físicas y los servicios que prestan los citados aeropuertos se encuentran deteriorados y obsoletos, como es el caso de la pista, la plataforma, los baños, las escaleras eléctricas, los ventiladores, los sistemas de audio, comunicaciones, entre otros.</u></p> <p>iii) Manifiesta, que en su condición de Defensora Regional del Pueblo, <u>ha hecho inspecciones a las instalaciones de los terminales aéreos, en las que ha constatado que los baños no cumplen los parámetros mínimos de higiene y aseo; que el scanner de revisión de equipajes estuvo fuera de servicio por meses; que los ventiladores están dañados; que no hay suficientes sillas en relación con la cantidad de pasajeros que transitan por el terminal; y en términos generales, que existe una infraestructura antigua y oxidada.</u></p> |

¹⁰¹ Folios 26 a 28 del cuaderno No. 1 del expediente de la referencia.

¹⁰⁴ Resolución No. 1456 del 13 de noviembre de 2015, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), “por la cual se modifican las medidas de manejo ambiental contenidas en el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución No. 081 del 28 de enero de 2003”.

iii) Indicaron que, para cumplir con los parámetros geométricos requeridos por la OACI para el tipo de aeronave mencionado, la pista sería ampliada longitudinalmente 260 metros, pasando de 1290 metros a 1550 metros; así mismo, el ancho actual de 15 metros se extenderá a 30 metros. Además, la plataforma que sólo dispone del espacio para el parqueo de una nave, se ampliará para que puedan parquear tres (3) aviones ATR 72-200 y se conectará a la pista mediante dos calles de rodaje.

iv) Advirtieron que, toda la información expuesta, se obtuvo de la Resolución No. 1456 del 13 de noviembre de 2015, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), *“por la cual se modifican las medidas de manejo ambiental contenidas en el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución No. 081 del 28 de enero de 2003”*.

v) Anotaron, entre otros aspectos, que: *“[...] el ATR 72-200, es un avión comercial propulsado por dos motores turbohélice, para viajes regionales y trayectos de corta duración, construido en Francia e Italia por ATR, con una capacidad máxima de 74 asientos. La capacidad de asientos desde ya nos está indicando el incremento de pasajeros a las Islas de Providencia y Santa Catalina, sin que previamente se haya hecho un estudio de capacidad de carga, lo cual está comprometiendo el territorio insular y la comunidad que en él se encuentra ancestralmente asentada [...]”*¹⁰⁵.

vi) Señalaron que de acuerdo con la comunicación recibida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), con radicado No. 2015031701-1-002 del 13 de julio de 2015, Parques Nacionales Naturales de Colombia reiteró que **el proyecto se encontraba en el área amortiguadora del Parque Nacional Natural “Old Providence McBean Lagoon”, e informó que dio traslado a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San**

iv) Sostiene, **que la pista del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla presentaba daños serios que hicieron necesaria su intervención, lo cual ha generado retrasos e incluso cancelaciones de vuelos previamente programados.**

v) Finalmente indica, que el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de la Isla de San Andrés bajó de categoría 7 a categoría 6, y pasó de tener 40 bomberos a tener 25, lo que extendió sus jornadas laborales de 8 a 10 horas. (Negrillas y subrayas de la Sala).

¹⁰⁵ Folio 4 del cuaderno N° 1 del expediente de la referencia.

Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), para que esa entidad atendiera lo solicitado.

vii) Esgrimieron que, de acuerdo a lo consignado en la resolución proferida por la ANLA, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) no se pronunció con respecto a la compatibilidad del proyecto con la zonificación de la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural “Old Providence McBean Lagoon” y el Distrito de Manejo Integrado del Área Marina Protegida (DMI), lo que en su consideración, es demostrativo que CORALINA persiste en la omisión de dar respuesta a asuntos de su competencia, que afectan de manera negativa las decisiones que se deben adoptar en el proyecto de ampliación del aeropuerto denominado “El Embrujo”.

viii) **Acusaron que, el cuidado y protección de los impactos en la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural “McBean Lagoon”, debe ser considerado como un riesgo inminente a la zona de manglares del área; los cuales se constituyen en elementos imprescindibles para la conservación de poblaciones acuáticas, protección por efectos adversos del cambio climático y garantía para la soberanía alimentaria.**

ix) Pusieron de presente que, si bien la resolución modificatoria (del Plan de Manejo Ambiental) señala que la calidad del agua en el área de influencia del proyecto es adecuada, el problema no radica solo en la calidad de la misma; sino también, en la cantidad del recurso disponible para la nueva población flotante y los emigrantes que con calidad de residentes temporales autorice la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE).

x) **Resaltaron que, las coordenadas dentro de las cuales se encuentra ubicado el proyecto de expansión del aeropuerto “El Embrujo”, se encuentran dentro de la reserva de biosfera “SEAFLOWER”, en razón de lo cual, el**

estudio de capacidad de carga necesariamente tiene que estar localizado en la totalidad del territorio y sus áreas de influencia directas e indirectas. Precisaron que este estudio de capacidad de carga no existe, y no puede ser realizado durante la ejecución del proyecto; motivo por el cual, el mismo debe ser suspendido a toda costa.

xi) Informaron que, el 18 de febrero de 2013, el Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina celebró el contrato No. 407 con el Ingeniero Civil Fabián Cuspoca Riveros, cuyo objeto radicaba en el diseño, ampliación de pista y plataforma del aeropuerto “El Embrujo”. En consideración de los demandantes, la celebración de este contrato ameritaba la existencia de un estudio de capacidad de carga de las islas de Providencia y Santa Catalina, por cuanto comprometía la sustentabilidad de ambas islas.

xii) A lo anterior, agregaron que la ejecución del proyecto implicaba la intervención en una isla de sólo 17 Km, con rellenos y terraplenes, la construcción de canales paralelos a la pista revestidos en concreto, descapote de terreno que afectaría más de 180.229 mts.; en cortes de material de terreno natural en la pista 60.940 mts., en la plataforma 21.427 mts. y en el cono de aproximación 674.733 mts., respectivamente.

xiii) Enfatizaron en que, el Plan de Manejo Ambiental tramitado ante la Corporación Ambiental CORALINA, “[...] establece algunos, no todos, los impactos negativos que se producirán durante y con posterioridad a la culminación de los trabajos como son el impacto visual por cambios en el relieve, turbiedad en los cauces, alteración actual del paisaje, alteración de la fisonomía de la vegetación, destrucción de la capa vegetal y hábitat de la zona, disminución de la biodiversidad por ahuyentamiento de las aves como la *Fragata Magnificens*, la gaviota *Laurus Atricillay*, los gaviotines, disminución de especies mamíferas y reptiles, cambios en la composición físico química del aire,

incremento en los niveles de ruido, migración de personas a la isla, aumento en el costo de la tierra, aumento en el costo d vida, entre otros [...]”¹⁰⁶.

xiv) Informaron que los Distritos de Manejo Integrado (DMI), reglamentados por el Decreto 1974 del 31 de agosto de 1989 (Ministerio de Agricultura), se definen como un espacio de la biosfera que por razón de factores ambientales o socioeconómicos se delimitan para que dentro de los criterios del desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollan. Precisarón que, a pesar de la importancia del proyecto en cuestión, la Corporación Ambiental CORALINA omitió pronunciarse frente al mismo. (Negrillas y subrayas de la Sala de Decisión).

Como pudo observarse, en lo referente a **la causa**, si bien las acciones populares confrontadas tienen en común que indican que la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) es la administradora de los aeropuertos de la Isla de San Andrés y Providencia, por lo demás, y en virtud de lo expuesto líneas arriba, no se observa que exista correspondencia fáctica así como tampoco correspondencia en las circunstancias que constituyen el hecho generador de la afectación de los derechos e intereses colectivos que se dicen conculcados.

En cuanto al **objeto** de los asuntos comparados, se observa que, básicamente, en el expediente popular de la referencia se pretendía, entre otros asuntos, la suspensión inmediata del proyecto de ampliación de la pista y plataforma del aeropuerto “El Embrujo” (de la isla de providencia) hasta la contratación, ejecución y terminación del estudio de capacidad de carga de las islas¹⁰⁷; mientras que, por el contrario, en la causa constitucional con radicación núm. 2016-00045-00 se buscaba, entre otros aspectos, una actividad permanente en la reparación y mantenimiento de escaleras eléctricas, scanner de revisión de equipaje, ventilación, sillas, remodelación de baños públicos y, en general, de toda la estructura y componentes de los aeropuertos “Gustavo Rojas Pinilla” y “El Embrujo”¹⁰⁸.

En ese entendido, y con todo lo señalado en precedencia, para la Sala resulta palmario que, en definitiva, si bien en ambas acciones populares se comparte **identidad de parte pasiva** (como lo es la AEROCIVIL), por el contrario, los **derechos colectivos** que se dicen y/o reclaman como conculcados son

¹⁰⁶ Folios 6 a 7 del cuaderno N° 1 del expediente de la referencia.

¹⁰⁷ En aras de la protección del manglar ubicado en el Parque Nacional Natural “Old Providence McBean Lagoon”.

¹⁰⁸ Así como también, que la AEROCIVIL, cumpliera con los estándares de salubridad y prestación del servicio, protegiendo la dignidad a un ambiente sano, salvaguardando los derechos y garantías colectivas tanto de los visitantes como de toda la comunidad del territorio insular y los vecinos de las instalaciones de los aeropuertos.

diferentes, el **objeto** y la **causa petendi** son plenamente dispares y/o disímiles y, además, mientras que la causa popular con radicado No. 2016-00045-00 fue fallada por el Tribunal y no fue apelada por ninguna de las partes en contienda¹⁰⁹, por su parte, el expediente constitucional de la referencia aún se encuentra en curso y/o trámite, surtiendo la segunda instancia ante esta Alta Corporación Judicial.

Ahora, es de anotar que la Corte Suprema de Justicia ha precisado que “(...) puede ocurrir que unos mismos hechos sirvan de apoyo, sin embargo, a pretensiones diversas, sobre los cuales bien puede pedirse al Estado pronunciarse por conducto de la rama jurisdiccional, en proceso diferentes (...)”¹¹⁰. No obstante lo anterior, la Sala advierte que, entre los dos procesos se presentan diferencias palmarias atinentes al aspecto objetivo del fenómeno jurídico de la cosa juzgada, y que, en ese orden de ideas, imposibilitan a todas luces la configuración de este instituto en el *sub lite*.

Así entonces, y en resumen, la Sala encuentra que no le asiste razón alguna a la AEROCIVIL en cuanto a que las dos acciones constitucionales confluyen exactamente en el mismo propósito y/o fin; y en ese entendido, no es posible hablar de la **configuración del fenómeno jurídico de la cosa juzgada en la presente acción popular** que aquí se estudia.

XII. 4. Planteamiento del problema

XII.4.1. La señora Josefina Huffington Archbold y otros ciudadanos¹¹¹, en su condición de actores populares, atribuyen en su demanda a la Nación – Procuraduría General de la Nación, a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), al Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al Municipio de Providencia y Santa Catalina, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, al Instituto Nacional de Vías (INVIAS), a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE), a Parques Nacionales Naturales de Colombia y a la Defensoría del Pueblo la vulneración de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas¹¹², así como los demás intereses de la comunidad, relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el derecho a la preservación de la identidad cultural y la supervivencia misma de la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina y de sus miembros y el derecho a la preservación del territorio en el cual tienen

¹⁰⁹ Encontrándose debidamente ejecutoriada y notificada a las partes del proceso.

¹¹⁰ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, del 24 de enero de 1983.

¹¹¹ Jennifer Archbold Ramírez, Carlos Archbold Yip, Sully Archbold Archbold, Rosilía Henry Rapón, Becky Hawkins Henry, Jostiffer García Henry, Javier Henry Rapón, Ivila Chamorro Livingston, Donaldo Howard Brown, Owen Francis Archbold, Edison Archbold Hawkins, Sheyli Orozco Archbold, Grace Lizeth Huffington May, Peter Bent Archbold, Jaime José Huffington Archbold, Luz Marina Livingston Bernard, Fanny Howard, Ana Cristina Mow Robinson, Ángela Lucía Peñaloza Britton, Richard Hawkins, Juan Umbacía Webster, Walter Whitaker Archbold, Yulda Bent Taylor, Dean Hyman Archbold, Hubert Bent Taylor, Ambrosio Huffington Archbold, Katia Bowie Gómez, Greta Huffington May, Orla Vanessa Smith León, Sherylin Huffington Orozco y Endis Livingston Bernard.

¹¹² Consagrados en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

asentamiento el pueblo y las comunidades en las islas de Providencia y Santa Catalina¹¹³.

XII.4.2. El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante sentencia dictada el 23 de octubre de 2017, evidenció la transgresión de los derechos y garantías colectivas antes mencionadas y, como consecuencia de ello, amparó los intereses relacionados con el goce de un medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas¹¹⁴, así como los demás intereses de la comunidad, relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el derecho a la preservación de la identidad cultural y la supervivencia misma de la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina y de sus miembros y el derecho a la preservación del territorio en el cual tienen asentamiento el pueblo y las comunidades en las islas de Providencia y Santa Catalina. Lo anterior, por cuanto encontró probado que:

“[...] (i) En efecto, fueron vulnerados los derechos e intereses colectivos que se dicen transgredidos en la demanda popular; (ii) hay un déficit en la prestación y suministro de servicios públicos domiciliarios y hospitalarios; (iii) no existen condiciones de seguridad en el aeropuerto, por lo que se requiere de una intervención inmediata y (iv) se necesita un estudio de capacidad de carga de las islas, para tener en cuenta las variables que permitirán presentar un proyecto de ampliación que tendrá que ser consultado previamente a la comunidad raizal que allí habita [...]”¹¹⁵.

XII.4.3. Con base en lo anterior, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ordenó: **(i)** la suspensión del proyecto de ampliación de la pista y plataforma del mencionado aeropuerto, hasta tanto no se llevara a cabo el estudio de capacidad de carga, **(ii)** levantar la medida cautelar decretada mediante providencia del 22 de mayo de 2017, **(iii)** efectuar el estudio de capacidad de carga de las islas de Providencia y Santa Catalina, en cabeza del municipio, dentro del término de diez (10) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, **(iv)** realizar los estudios y análisis que se requirieran para establecer la afectación sufrida por los manglares, en virtud de la descarga de sedimento que se sufrió por la ejecución de la obra (así como llevar a cabo las recomendaciones necesarias para su recuperación, si ello era posible), en cabeza de CORALINA y de Parques Nacionales Naturales de Colombia, dentro del término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia, **(v)** conformar el comité de verificación de la sentencia de primera instancia y, por último, **(vi)** negar las demás pretensiones de la demanda popular¹¹⁶.

XII.4.4. Inconformes con la anterior decisión de primera instancia, fechada el 23 de octubre de 2017, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), interpusieron en tiempo recurso de apelación¹¹⁷.

¹¹³ Folios 1 a 256 del cuaderno N° 1 del expediente de la referencia.

¹¹⁴ Consagrados en los literales a) y c) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

¹¹⁵ Folios 1549 a 1645 del cuaderno N° 4 del expediente de la referencia.

¹¹⁶ Folios 1643 a 1645 del cuaderno N° 4 de la causa constitucional.

¹¹⁷ Visibles a folios 1690 a 1694 y 1717 a 1719 del cuaderno N° 4 del expediente popular.

XII.4.4.1. La Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), en esa oportunidad procesal y entre otros aspectos, expresó que: **(i)** esa entidad no generó ningún perjuicio en el ejercicio de las funciones administrativas que le atañen, y que como quiera que mediante oficio del 21 de junio del 2017 (suscrito por la Oficina Jurídica de la Aeronáutica Civil) se decidió suspender el proyecto de ampliación del aeropuerto “El Embrujo” y realizar las actividades de pavimentación, habían desaparecido los supuestos fácticos que dieron lugar a la interposición de la acción popular, en razón a la carencia actual de objeto por hecho superado; **(ii)** fue realizado el estudio de capacidad de carga dentro del cumplimiento de los compromisos de la consulta previa, y que, este sería necesario solo si la AEROCIVIL insistía en mantener el mentado proyecto; **(iii)** habiéndose desistido por parte de la entidad llevar adelante las obras de ampliación de la pista del Aeropuerto “El Embrujo” de Providencia, carecían de fundamento las pretensiones de los accionantes y, finalmente, **(iv)** la acción popular impetrada, resulta a todas luces improcedente, por cuanto en el caso concreto no se evidencia una trasgresión palpable y cierta a los derechos e intereses colectivos que se dicen conculcados por la parte actora.

XII.4.4.2. Por su parte, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) sostuvo que: **(i)** en relación con las órdenes proferidas en la sentencia del Tribunal, aseguró no tener competencia en la zona del Parque Nacional Natural “*Old Providence Mc Bean Lagoon*”, lugar donde se encuentran los manglares afectados; **(ii)** la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales, quien administra el parque, es la entidad competente para cumplir la orden de realizar los estudios de análisis que se requieran para establecer la afectación sufrida por el manglar; **(iii)** su función implicaba la atenuación de actividades humanas que puedan afectar el equilibrio eco sistémico, con base en la Resolución No. 1021 del 13 de septiembre de 1995 (del Ministerio del Medio Ambiente) y el Decreto No. 2372 del 1° de julio de 2010¹¹⁸; **(iv)** a su juicio, las entidades que debían cumplir dichas órdenes eran, en definitiva, la ANLA y Parques Nacionales Naturales de Colombia y **(v)** no era posible cumplir con lo ordenado en el fallo proferido por el Tribunal, debido a la falta de competencia y capacidad para cumplir con el estudio y análisis para establecer la afectación sufrida por los manglares, debido a que esa Corporación no contaba con la capacidad, el presupuesto ni la competencia para ello.

XII.4.5. En ese orden de ideas, esta Alta Corporación debe establecer si confirma, modifica o revoca el fallo de 23 de octubre de 2017, proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de acuerdo con los hechos descritos en la demanda por la parte actora, los argumentos de inconformidad consignados en los recursos de apelación y los alegatos de segunda instancia presentados por las partes demandadas, así como la normatividad aplicable al caso y el acervo probatorio arrimado al expediente constitucional.

XII.4.5.1. Así las cosas, corresponde a la Sala determinar si *¿se encuentran vulnerados los derechos e intereses colectivos relacionados en la demanda de acción popular, no obstante la suspensión administrativa de las actividades de ampliación de la pista del aeropuerto “El Embrujo”, a efectos de que se realicen los estudios que deben determinar la afectación sufrida por el manglar en la zona del Parque Nacional Natural denominado “Old Providence McBean Lagoon”?*

¹¹⁸ “Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.”

XII.4.6. De ahí que, a efectos de entrar a resolver el caso concreto, la Sala considera necesario abordar los siguientes temas: **(i)** revisará el núcleo esencial y el alcance de los derechos e intereses colectivos alegados como vulnerados; **(ii)** analizará el tema concerniente a la protección constitucional de la comunidad raizal, y el derecho fundamental a la consulta previa, conforme a la sentencia de unificación SU–097 de 2017 de la H. Corte Constitucional; **(iii)** estudiará, de forma breve y sustanciosa, el tema atinente a la aplicación de los principios de precaución y de prevención, a la luz de la jurisprudencia nacional, y su importancia en el caso *sub judice*; y, **(iv)** finalmente, abordará la solución del caso concreto.

XII.5. Núcleo esencial y alcance de los derechos e intereses colectivos alegados como vulnerados.

XII.5.1. Respecto del concepto de **derecho colectivo**, el Consejo de Estado ha establecido lo siguiente:

*“[...] El **derecho colectivo**, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...].”¹¹⁹.*

En la misma línea conceptual, la Sala se ha pronunciado de la siguiente manera:

*“[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: **“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” [...].**”¹²⁰.*

XII.5.2.1. El goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad; relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el derecho a la preservación de la identidad cultural y la supervivencia misma de la

¹¹⁹ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Bogotá D. C., 10 de febrero de 2005. Radicación número: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP). Referencia: Acción Popular.

¹²⁰ 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.

comunidad y preservación del territorio en el cual tienen asentamiento el pueblo y las comunidades¹²¹.

En materia ambiental en Colombia, con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974) se estableció el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano.

No obstante lo anterior, un paso trascendental se produjo con la Constitución Política de 1991, toda vez que, además de contemplar en su artículo 79 el goce del ambiente sano como derecho colectivo, incluyó un compendio normativo para reglar el actuar del Estado y de los particulares respecto de la protección, explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Por este motivo se ha calificado a la Carta de 1991 como una Constitución Ecológica.

En relación con las disposiciones que integran la llamada “constitución ecológica”, el máximo tribunal constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos¹²²:

“Con respecto a ese conjunto de normas que conforman la llamada “Constitución Ecológica”, la jurisprudencia ha destacado el contenido de los artículos 8°, 49, 79 y 80, por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental, los cuales, a su vez, se proyectan sobre las demás disposiciones que tratan la materia. Así, en relación con las citadas normas, se encuentra lo siguiente:

- En el artículo 8° se impone al Estado y a las personas la obligación general de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- En el artículo 49 se reconoce el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado.

- En el artículo 79 se consagra (i) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; (ii) se le atribuye a la ley el deber de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y (iii) se radica en cabeza del Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines.

- Y en el artículo 80 se le encarga al Estado (i) la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (ii) se le asigna la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados y, finalmente, (iii) se le impone el deber de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas.

A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha señalado que, desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente “involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el

¹²¹ Literales a) y c) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

¹²² Corte Constitucional, Sentencia C-632/11. Referencia: Expedientes D-8379. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”. Demandante: Luis Eduardo Montealegre Lynett. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

*desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural*¹²³.

Ahora bien, acerca de la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo.

En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar) y v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior.

Es así como, en relación con la primera de las dimensiones reconocidas al derecho al ambiente sano, como derecho fundamental por su inescindible relación con los derechos a la vida y a la salud, la Corte Constitucional determinó:

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”¹²⁴.

Por su parte, respecto de la connotación de derecho deber, se ha precisado:

“Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente, (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible y (iv) la función ecológica de la propiedad. (...)

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia T – 254 de 1993.

¹²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C – 671 de 2001.

De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o hábitat sano y el deber de velar por la conservación de éste.” (Subraya inserta en el texto).

En cuanto a la característica de objetivo social del derecho al ambiente sano, en la Sentencia C-671 de junio 21 de 2001 se precisó que:

“La protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P. (...)

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado ‘Constitución ecológica’, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”.

De otro lado, en lo relativo al derecho al ambiente sano como deber del Estado, la jurisprudencia constitucional¹²⁵ ha sostenido que:

“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”

Asimismo, en cuanto a la categorización del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional ha expresado que:

“La Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados derechos colectivos (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, “ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “[l]a humanidad del futuro tiene derecho a que se

¹²⁵ Sobre el particular ver sentencias: T – 1085 de 2012 y C – 431 de 2000.

le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho”¹²⁶.

Desde luego, la regulación normativa del medio ambiente no se limita a su consagración constitucional, pues se han ido promulgado normas, de diferente categoría, dirigidas a fortalecer su protección. Así, por ejemplo, desde el ámbito normativo legal, la Ley 99 de 1993, establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales:

“i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”¹²⁷.

De otro lado, se tiene que el Decreto-Ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en sus artículos 1º y 2º establece que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse, tal y como se lee a continuación:

“Artículo 1º. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Artículo 2º. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

1º. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C – 632 de 2011.

¹²⁷ Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). Actor: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Demandado: Ministerio Del Medio Ambiente y Otros.

2°. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3°. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.”

Por tanto, con fundamento en lo anterior, resulta evidente que la protección del medio ambiente es un tema transversal que tiene como gran garante al Estado, pero que, sin duda, termina involucrando a todas las personas (naturales y jurídicas) que habitan y coexisten en el ecosistema nacional y mundial.

XII.6. La protección constitucional de la comunidad raizal, y el derecho fundamental a la consulta previa, conforme a la Sentencia de Unificación SU – 097 de 2017 de la Corte Constitucional.

XII.6.1. En este acápite, y sobre el tema relacionado con la protección de la comunidad raizal, huelga manifestar que el máximo Tribunal Constitucional de nuestro país, ha reconocido en su jurisprudencia a las comunidades raizales y afrocolombianas, como titulares de derechos fundamentales, y en el caso concreto, resulta pertinente remitirse a lo señalado en la sentencia de constitucionalidad C – 469 de 2001, en la cual la Corte concluyó que el término “tribal” (de que trata el Convento 169 de 1989 de la OIT), incluye a las comunidades negras –y por esa vía a la comunidad raizal-, por cuanto se reúnen los requisitos exigidos por el mencionado instrumento internacional: el elemento objetivo, es decir rasgos sociales y grupales compartidos y una coincidencia de identidad grupal, elementos subjetivos¹²⁸.

XII.6.2. Ahora bien, la Corte Constitucional, en la sentencia de tutela No. T – 599 del 19 de noviembre de 2016, reiteró la jurisprudencia constitucional, y su posición, en el sentido de reconocer al pueblo raizal como uno de aquellos con identidad étnica diferenciada, en los siguientes términos:

“[...] 80. El estado actual de la jurisprudencia constitucional permite advertir la existencia de cuatro pueblos con identidad étnica diferenciada: indígenas, comunidades negras y palenqueras, pueblo raizal y pueblo ROM o gitano. La doctrina, a su vez, ha resaltado el carácter diverso de cada uno de ellos: “Si se observa con atención, las características de estos cuatro grupos, comunidades o pueblos es bien diferente. Mientras los indígenas estaban en el continente americano desde mucho antes de la traumática conquista española, la presencia de una nutrida población afrodescendiente es producto de esa misma colonización, al ser traída a la fuerza en condición de esclavitud a lo que hoy es Colombia. Y si bien el archipiélago de San Andrés no registraba población originaria al momento de generarse la disputa europea por los bienes y territorios americanos, los grupos que

¹²⁸ Al respecto, se pueden consultar también las sentencias C – 530 de 1993, C – 086 de 1994, C – 053 de 1999 y T – 800 de 2014, de la H. Corte Constitucional.

posteriormente se asentaron en él se corresponden más con la matriz de poblamiento de las colonias inglesas y holandesas. En el caso del pueblo ROM, finalmente, existe una particularidad importante en la conformación de derechos: es el único en que éstos se otorgan a una población cuyos miembros han migrado voluntariamente hacia Colombia.

(...)

197. El pueblo nativo, isleño o raizal posee elementos que lo distinguen de otras minorías étnicamente diferenciadas como la indígena, afrocolombiana, palenquera y gitana (Supra 80). La doctrina isleña ha precisado que “el periodo de construcción del pueblo de las islas, es diferente al de su denominación como pueblo “Raizal”, el cual es posterior y precisamente se hace para la identificación de un pueblo frente a los demás, lo que trae como consecuencia un auto reconocimiento adscriptivo de los miembros de la población con referencia a unos factores acumulativos en la historia de esta comunidad insular como su identidad cultural, lengua, religiosidad protestante, historia, mito fundacional, complejo de hibridación étnica, territorialidad y reconocimiento de unos personajes históricos diferentes a los del Estado - Nacional unitario colombiano”.

198. En una memoria escrita del acontecer del pueblo raizal en el continente, la Organización de la Comunidad Raizal con residencia fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (en adelante ORFA), con apoyo financiero del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, elaboró en el año 2011 un documento que recogió diferentes testimonios y experiencias de resistencia y afirmación cultural de los isleños que constituyen la diáspora raizal en Bogotá. En uno de sus apartes el texto expone la siguiente caracterización histórica y sociológica del pueblo nativo:

*Desde el punto de vista sociológico, se describen a los Raizales como una etnia producto de un proceso similar al que describe Andrés Bansart referido al Gran Caribe “un tejido de identidades resultante de raíces cortadas, genocidios de indígenas, trata de esclavos, relaciones entre dominadores y dominados, antagonistas y divisiones ... pero también de encuentros y de mestizajes que fueron construyéndose durante varios siglos, como una entidad singular y plural a la vez ... múltiples y multiplicadora, o única, como lo describe Michael Alleyne, por su multifacética diversidad en relación con su pequeña geografía, el tamaño de su población, su carácter insular, y un conjunto de sentimientos definidos por el aislamiento dentro del cúmulo de prácticas materiales e inmateriales (cultura e idioma) traídas, creadas y mezcladas en razón de sus necesidades de supervivencia a través del tiempo. **El término “raizal” hoy, más que una connotación racial identifica una posición étnico-política de los grupos que promueven el rescate de los bienes y valores culturales ancestrales del pueblo del archipiélago, este término describe y expresa ante todo un sentimiento de SER de la tierra de las islas, un sentido de pertenencia al “Archipiélago Lejano”, la manera de***

caracterizarse como la población originaria y en la forma de ratificarse como diferentes del resto de los colombianos y del mundo [...]”. (Destaca la Sala de Decisión)

XII.6.3. Posteriormente, la Corte Constitucional, volvió a pronunciarse sobre el pueblo raizal y la jurisprudencia constitucional, en la **Sentencia de Unificación SU-097 de 2017**¹²⁹, en la cual sentó la que denominó *doctrina Insular*. Por su relevancia respecto del asunto que nos ocupa en el *sub judice*, la Sala de Decisión citará algunos apartes de las consideraciones de tan destacable providencia. Veamos:

[...] 40. Con base en los artículos 1°, 7° y 70 de la Constitución, que reconocen la existencia de distintas etnias y culturas dentro del territorio, ordenan proteger esa diversidad, y declaran la igualdad, el Constituyente de 1991 estableció, en el artículo 310 constitucional, un régimen especial destinado a la protección del pueblo raizal del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Según esta disposición, la entidad territorial se regiría, además, de la Constitución y las leyes, por normas especiales, que incluyen temas de administración, fiscales, financieros, restricción del derecho de circulación y residencia para controlar la densidad poblacional de las islas, regulación del suelo para proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales.

41. El artículo 42 transitorio de la Carta estableció que, “mientras el Congreso expide las Leyes de que trata el artículo 310 de la Constitución, el Gobierno adoptará por Decreto, las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad de población del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en procura de los fines expresados en el mismo artículo”.

42. Si bien existe un número amplio de pronunciamientos constitucionales relacionados con el pueblo raizal, la Sala Plena observa que estos pueden agruparse en tres conjuntos. De una parte, las decisiones que, de forma temprana, destacaron la diversidad cultural del pueblo raizal, en un discurso incipiente y que sólo fue retomado, con especial fortuna, en la decisión T-599 de 2016; casos asociados a las tensiones que han suscitado las normas especiales de control poblacional sobre las islas, con diversos derechos fundamentales y, especialmente, con el debido proceso; y un limitado conjunto de pronunciamientos relacionados con la participación y el territorio raizal (en realidad, solo dos).

(...)

49. En la sentencia C-053 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), en la que se estudió la demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley 47 de 1993, la Corte reconoció como territorio del pueblo raizal al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: “El territorio propio de la comunidad nativa del

¹²⁹ H. Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia de Unificación SU-097 del 16 de febrero de 2017, exp. No. T-5618422, M.P. María Victoria Calle Correa.

archipiélago lo constituyen las islas, cayos e islotes comprendidos dentro de dicha entidad territorial. El eventual repliegue de la población raizal en ciertas zonas de las islas no es más que el síntoma de la necesidad de brindar una real protección a los derechos culturales de los raizales”.

(...)

68. La expresión raizal con la que se identifica parte de la población de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hace referencia al conjunto de raíces sobre las que se edifica su cultura, entre las cuales se encuentran, al menos, las siguientes: los primeros pobladores de las islas, por lo general puritanos y bucaneros, migrantes desde Inglaterra; la familia extensa de las Antillas; el pueblo indígena “miskito” de la costa caribe de Nicaragua; los descendientes de personas esclavizadas y migraciones desde la Colombia continental.

(...)

82. Son evidentes las relaciones entre la ubicación insular, historia y procesos sociales y económicos del pueblo raizal y su modo de vida actual, en el que se percibe la consolidación de una comunidad humana que defiende una diferencia cultural con la población mayoritaria y otros grupos étnicos; y reclama, eventualmente con fuerza, su derecho a la auto determinación como colectivo protegido por el derecho intencional de los derechos humanos (Convenio 169) y la Constitución Política Colombiana.

83. La mixtura de su composición demográfica, con ancestro indígena, afro y europeo, especialmente británico, la religión protestante (en su mayoría bautista), el idioma inglés y el creole local, las bajas tasas de analfabetismo, pioneras en el país y su hermandad con las islas de las Antillas hacen parte de sus características identitarias [...]”. (Negrillas y subrayas de la Sala)

XII.6.4. De otra parte, y en relación con el tema que concita la atención de la Sala, se ha manifestado por parte de la Nación – Ministerio del Interior – Dirección de Consulta Previa – que la protección del **derecho a la consulta previa** se surte a través de la acción de tutela y que por ello, pretender su amparo a través del medio del control propio para la protección de los derechos colectivos es a todas luces errado.

A ese respecto, debe indicarse que, como lo ha sostenido pacíficamente la prolija jurisprudencia de la Corte Constitucional, el instrumento procesal idóneo para la protección del derecho fundamental a la consulta previa es la acción de amparo constitucional.

No obstante lo anterior, ello no impide que en el curso de la acción popular se haga pronunciamiento acerca del derecho a la consulta previa, ya que se evidencia que se pretende ante todo la protección del medio ambiente como sustrato esencial para la protección del derecho a la pervivencia de la comunidad étnica raizal. En razón de lo anterior, y en caso de que se demuestre la necesidad de revisar el

procedimiento de consulta previa surtido respecto del proyecto de ampliación del aeropuerto denominado “El Embrujo”, la Sala proferirá las órdenes que estime necesarias e ineludibles para efectos de dar prevalencia a principios, como lo son, por ejemplo, el derecho de acceso a la administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y, no menos importante, la economía procesal.

XII.6.5. La Sección Primera de esta Corporación, ya se ha pronunciado en cuanto al contenido del **derecho fundamental a la consulta previa**, así como también, respecto a la procedibilidad de la acción de tutela para solicitar la protección y/o amparo a esta garantía, como por ejemplo ocurrió en destacable sentencia del 12 de julio del 2018 (rad. Núm. 2017-00221-01(AC) – C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López)¹³⁰, donde entre otros aspectos, se esbozó lo siguiente:

[...] V.4.2.- Sobre el derecho fundamental a la Consulta Previa.

El artículo 7º de la Constitución indica que “[e]l Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana” y el parágrafo del artículo 330 señala que “[l]a explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

Como corolario de estas disposiciones y en desarrollo del artículo 6º del Convenio 169 de la OIT131, las comunidades étnicas en Colombia tienen derecho a que se les consulte las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente y, en consecuencia, el Estado tiene la obligación de establecer los medios para que la realización de dichas consultas sea garantizada.

*Esta Sala de Sección, en sintonía con los planteamientos de Sen, ha señalado que el objeto de este derecho fundamental es **impedir** “[...] que la sociedad mayoritaria adopte decisiones que tienen incidencia en la existencia y desarrollo de las comunidades étnicas, sin contar con su participación, y [que] **con ello se garantiza** que estos grupos **definan**, en forma libre y autónoma, las medidas más convenientes para su supervivencia y para su desarrollo económico, social y cultural. Con*

¹³⁰ H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de julio de 2018, exp. No. 52001-23-33-000-2017-00221-01(AC), C.P. Oswaldo Giraldo López.

¹³¹ Aprobado por la Ley 21 del 4 de marzo 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

ARTICULO 6º

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a). Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b). Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c). Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

éste también se logra que **participen** en la formulación, aplicación y valuación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarlos directamente ^[6]¹³²[...]133". (Negrillas fuera de texto)

V.4.3.- Procedibilidad de la acción de tutela para solicitar la protección del derecho a la consulta previa.

En atención a que el Concesionario Vial Unión del Sur argumentó que la acción de tutela de la referencia carece del requisito general de subsidiariedad, la Sala procederá a realizar el análisis respectivo, señalando, inicialmente, que en aras de garantizar que la administración realice el procedimiento de consulta previa en la toma de decisiones que pueden afectar a las comunidades étnicas, el artículo 46 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo mandó la realización de la consulta previa, en los siguientes términos:

"[...] ARTÍCULO 46. CONSULTA OBLIGATORIA. Cuando la Constitución o la ley ordenen la realización de una consulta previa a la adopción de una decisión administrativa, dicha consulta deberá realizarse dentro de los términos señalados en las normas respectivas, so pena de nulidad de la decisión que se llegare a adoptar. [...]"

Teniendo como consecuencia que los casos en los que se omita la realización de la consulta y se tomen decisiones administrativas que puedan afectar a las comunidades, sean declarados nulos mediante la interposición de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la eficacia de estos medios de defensa judicial ordinarios para la protección del derecho fundamental a la consulta previa, señalando que:

"[...] varios jueces y magistrados especialmente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con fundamento en la disposición en comento [artículo 46 del CPACA], han entendido que en todas las circunstancias en las cuales se presente una

¹³² Nota original de la Jurisprudencia en cita: ^[6]Convenio 169 de la OIT, artículo 7:

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan".

¹³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia del 9 de diciembre de 2016. Radicado: 2016-00058, actor: Roberto Ramírez Díaz.

acción de tutela en contra de decisiones proferidas por la administración, y además se solicite la protección del derecho a la consulta previa, esta resulta improcedente debido a la existencia de los medios de control de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, la Corte Constitucional en distintas oportunidades ha tenido la posibilidad de manifestar su reparo respecto a este razonamiento. En la sentencia T-576 de 2014^[6]¹³⁴ esta Corporación afirmó en relación con la idoneidad de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar las decisiones administrativas no consultadas, lo siguiente:

“Los medios de defensa ante la jurisdicción contenciosa no son idóneos. Esto debido a que solo pueden resolver aspectos relativos a la legalidad de la decisión administrativa, más no están en capacidad de resolver temas relacionados con la omisión del procedimiento de consulta previa. En ese sentido, la Corte ha puesto de presente en casos similares al que ahora ocupa a la Sala que ante controversias relativas al amparo del derecho a la consulta previa en las que se plantee la necesidad de que los accionantes agoten otros mecanismos ordinarios de defensa, el juez constitucional deba considerar i) el carácter de derecho fundamental que se le reconoce a la consulta previa, ii) que es él el funcionario responsable de asegurar el ejercicio eficaz de esa categoría de derechos y que iii) las condiciones especiales de vulnerabilidad que suelen enfrentar las comunidades indígenas y tribales justifica que sea esta vía excepcional el escenario idóneo para evitar la lesión de sus derechos.”

[...]

*El hecho de que desde el punto de vista constitucional, los medios de control contenciosos administrativos **no tengan la idoneidad necesaria para desplazar a la acción de tutela como mecanismo principal de protección del derecho a la consulta previa**, no significa que estos no puedan emplearse **concurrentemente** con el amparo constitucional. [...]*

*Sobre este aspecto [medidas cautelares], según la jurisprudencia constitucional, el hecho de que la ley 1437 de 2011 haya **flexibilizado los requisitos** para obtener la prosperidad de una medida provisional en el marco de un proceso contencioso administrativo, **no es per se un argumento suficiente que permita desvirtuar la procedencia de la acción de tutela.** [...]*

*En desarrollo de lo anterior, la sentencia T-576 de 2014 ya citada afirmó respecto a la interrelación de la acción de tutela con las medidas cautelares contempladas en el derecho administrativo lo siguiente: **‘la tutela y la medida de suspensión provisional***

¹³⁴ Nota original de la providencia en cita: ^[6] En la sentencia en comentario la Corte analizó si la consultiva afro de alto nivel era un espacio de participación adecuada para las comunidades diferenciadas del territorio nacional.

protegen derechos de distinta naturaleza. Así, mientras la primera persigue la salvaguarda de derechos constitucionales fundamentales, la segunda busca impedir la ejecución de actos administrativos que violan el ordenamiento jurídico y que, por ello, perjudican a alguna persona’.

*En este orden de ideas, es claro que **la consagración expresa por parte de la ley 1437 de 2011 de una causal de nulidad autónoma por desconocimiento al derecho a la consulta previa, no puede ser entendida como un impedimento para la prosperidad de la tutela en un caso concreto.** En igual medida, la flexibilización de los requisitos para acceder al decreto de medidas cautelares bajo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tampoco puede entenderse como un limitante que impida el conocimiento del amparo. [...]*¹³⁵. (Negrilla fuera de texto)

Por lo tanto, en este caso, la acción de amparo se torna procedente debido a que, a pesar de haberse intentado obtener un pronunciamiento por parte de la administración, ésta aún no produce una manifestación en el cumplimiento de sus funciones y ante la inexistencia del acto administrativo, en el sub lite se satisface el requisito de subsidiariedad.

En consecuencia, debido a que lo solicitado por la parte actora es la protección de su derecho fundamental a la consulta previa, el cual considera vulnerado porque dicho procedimiento no se ha realizado respecto del proyecto Rumichaca – Pasto con el Cabildo de Tangua, pese a que así fue solicitado hace ya varios meses, la acción de tutela constituye el mecanismo idóneo y procedente para tal fin.

V.4.4.- Las Funciones de la Dirección de Consulta Previa (DCP) del Ministerio del Interior.

El artículo 16 del Decreto Ley 2893 de 2011¹³⁶ señala cuales son las funciones de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, indicando las siguientes:

“[...] ARTÍCULO 16. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE CONSULTA PREVIA. Son funciones de la Dirección de Consulta Previa, las siguientes:

- 1. Dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa que se requieran de conformidad con la ley.*
- 2. Asesorar y dirigir, así como coordinar con las direcciones de asuntos indígenas, Rom y minorías y asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del Gobierno Nacional en materia de consulta previa y determinar su procedencia y oportunidad.*

¹³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-197 de 2016.

¹³⁶ Decreto Ley 2893 del 11 de agosto de 2011, por medio del cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.

3. *Establecer directrices, metodologías, protocolos y herramientas diferenciadas para realizar los procesos de consulta previa, de conformidad con lo establecido en la legislación sobre la materia.*
4. *Realizar las visitas de verificación en las áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, a fin de determinar la presencia de grupos étnicos, cuando así se requiera.*
5. *Expedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de grupos étnicos en áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, obras o actividades que tengan influencia directa sobre estos grupos.*
6. *Verificar, antes del inicio de cualquier proceso de Consulta Previa, con las direcciones de asuntos indígenas, Rom y minorías, y de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los registros actualizados de la representación legal de las autoridades de los grupos étnicos y conformación legítima de los espacios de concertación propios de cada uno de ellos.*
7. *Consolidar y actualizar la información del Ministerio del Interior sobre los procesos de consulta y los trámites de verificación, así como promover el conocimiento y difusión de los mismos y de su marco jurídico, por los medios que determine el Ministerio.*
8. *Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de los procesos de consulta previa coordinados por esta Dirección y hacer las recomendaciones respectivas.*

[...]”.

Esta enunciación indica que todos los asuntos relativos a la realización de las consultas previas a las comunidades étnicas son responsabilidad de la DCP, la cual debe coordinar con la DAIRM y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas del Gobierno Nacional en materia de consulta previa, así como verificar, antes del inicio de cualquier proceso, los registros actualizados de la representación legal de las autoridades de los grupos étnicos y conformación legítima de los espacios de concertación propios de cada uno de ellos.

La realización de visitas de verificación en las áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, a fin de determinar la presencia de grupos étnicos, cuando así se requiera, y de expedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de aquellos en esas áreas cuando tengan influencia directa sobre ellos es función exclusiva de la DCP.

V.4.5.- El procedimiento de la consulta

Con el fin de “[...] garantizar el goce efectivo de los derechos de las comunidades étnicas y la implementación de la consulta previa como mecanismo para su protección y pervivencia [...]”¹³⁷, el Presidente de la República profirió la Guía para la realización de la Consulta Previa por medio de la Directiva Presidencial No. 10 de 2013, en la cual señaló cinco (5) etapas para su desarrollo: (1) Certificación de presencia de comunidades, (2) Coordinación y preparación, (3) Pre-consulta, (4) Consulta previa y (5) Seguimiento de acuerdos.

En la primera etapa, que es la única pertinente para este análisis, se determina si en el área de un proyecto, obra o actividad se certifica o no presencia de una comunidad étnica, actividad que, como quedó claro, está a cargo de la DCP, la cual emitirá dicha certificación de conformidad con la información obrante en sus bases de datos “[...] y/o los resultados de una visita de verificación, cuando sea necesaria [...]”¹³⁸.

Ésta se divide, a su vez, en seis etapas; la primera es el estudio de la solicitud de certificación de presencia o no de comunidades étnicas, en la cual la DCP debe verificar cual es el objeto del proyecto y su localización, así como crear una bitácora de consulta previa del proyecto específico en la que se deben registrar todas las actuaciones relacionadas con el trámite.

La segunda consiste en consultar la base de datos para determinar si la ubicación entregada por el solicitante coincide con un territorio legítimamente constituido o con presencia de comunidades étnicas. Para tal fin debe revisarse también la información sobre la materia del Instituto Agustín Codazzi y del INCODER (Hoy Agencia Nacional de Tierras). En esta fase puede suceder que la consulta de la base de datos no arroje un resultado concluyente, que las coordenadas no permitan establecer si sobre el área del proyecto se desarrollan actividades comunitarias de interés para la comunidad étnica, que en la solicitud de certificación el solicitante haya proporcionado información que sugiere que puede haber presencia de comunidades adicional a la que se desprende de las coordenadas aportadas o que se haga necesario caracterizar una comunidad en respuesta a una acción judicial, situaciones en las cuales se debe realizar una visita de verificación en campo¹³⁹.

El siguiente paso es la verificación en campo, cuando, como se señaló, se haya determinado la necesidad de realizarla. En ese momento la DCP debe caracterizar y reconocer el área de presencia de comunidades étnicas, para lo cual debe tener en cuenta la zona de influencia del proyecto. Para determinar la presencia de una comunidad étnica debe presentarse al menos alguno de los siguientes elementos: el asentamiento de comunidades en las áreas de influencia, el desarrollo de usos y costumbres por parte de

¹³⁷ Directiva presidencial No. 10 del 7 de noviembre de 2013. Guía para la realización de la consulta previa.

¹³⁸ *Ibíd*em, Folio 3.

¹³⁹ *Ibíd*em, Folio 6.

comunidades en esas áreas o su tránsito por el área de interés del proyecto, teniendo siempre en cuenta los “[...] nuevos desarrollos de la jurisprudencia constitucional que signifiquen cambios en el deber de realizar la consulta según la noción de territorialidad y afectación directa [...]”¹⁴⁰. En caso de que durante la verificación se encuentren comunidades, se debe identificar a sus líderes con el fin de realizar la Consulta Previa. Posteriormente, en la cuarta etapa, se debe revisar si el proyecto tiene incidencia en territorios que no tienen asentamientos permanentes.

El Quinto paso consiste en la determinación final de la necesidad de realizar la consulta previa, cuyo resultado es un informe técnico, y, finalmente, se hace la proyección y expedición de la certificación de presencia o ausencia de comunidades étnicas.

Dicha certificación es un acto administrativo que debe expedirse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, en el que debe constar la fecha de la solicitud, una breve descripción del proyecto, la identificación clara del área de influencia (acompañada de un mapa), la documentación completa que muestre con claridad el desarrollo del procedimiento aquí descrito, la identificación exacta del número de comunidades certificadas y sus representantes, así como una decisión sobre si es o no necesario realizar la consulta.

En contra de esa Resolución procede el recurso de reposición y su solución puede ser considerada como la séptima y última fase de la etapa de Certificación de Presencia de Comunidades.

V.4.6.- La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los sujetos de la Consulta Previa

El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 1º, determinó los sujetos a los cuales se aplicarán sus disposiciones, en los siguientes términos:

“[...] a) A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; // b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. [...]”.

Y en su artículo 6º indicó la obligación de realizar la Consulta Previa con los “pueblos interesados”¹⁴¹. Sobre el alcance de esa expresión, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

¹⁴⁰ *Ibíd.* Folio 7, pie de página número 5.

¹⁴¹ Ver pie de página número 66.

“[...] La ausencia de una definición específica al respecto tiene que ver con lo difícil que resultaría abarcar a grupos humanos tan disímiles en una definición estricta y cerrada. De ahí que, en lugar de vincular la condición de pueblo indígena o tribal a una definición concreta, la comunidad internacional haya optado por asociarla a que el respectivo grupo posea ciertas características particulares que lo distingan del resto de la sociedad, y a que reivindique esa diferencia, en ejercicio de su derecho a determinar su propia identidad o pertenencia, de conformidad con sus propias costumbres y tradiciones [43]142.

Son estas, entonces, las exigencias que legitimarían a una comunidad para reclamar el amparo de sus derechos de autodeterminación, subsistencia, consulta previa y territorio, y para exigir la aplicación de las demás prerrogativas que las legislaciones internas habrían de reconocer en ese ámbito. La exigencia subjetiva sería, como se dijo, la conciencia de identidad indígena o tribal, a la que el Convenio 169 calificó como un criterio fundamental para determinar su aplicación [44]143 [...]”144. (Negrilla fuera de texto)

En desarrollo de esta explicación, la Corte manifestó que:

*“[...] De acuerdo con la doctrina especializada, para considerar que existe una ‘etnia’ deben identificarse en un determinado grupo humano dos condiciones: una **subjetiva** y otra **objetiva**. La primera, se refiere a lo que se ha llamado la **conciencia étnica** y puede explicarse de la siguiente manera: ‘es la percepción que tienen los miembros de su especificidad, es decir, de su propia individualidad a la vez que de su diferenciación de otros grupos humanos, y el deseo consciente, en mayor o menor grado, de pertenecer a él, es decir, de seguir siendo lo que son y han sido hasta el presente [45]145’.*

*Si bien, para determinar la aplicación del Convenio 169 de la OIT es indispensable la coexistencia de dos factores (subjetivo y objetivo), la jurisprudencia constitucional ha precisado que **el auto reconocimiento es el criterio prevalente para la identificación de las comunidades**, en tanto es la perspectiva de análisis que se muestra más compatible con la eficacia del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural [46]146.*

***El criterio objetivo, por el contrario, se refiere a los elementos materiales que distinguen al grupo**, comúnmente reunidos en el concepto de ‘cultura’. Este término hace relación básicamente al ‘conjunto de creaciones, instituciones y comportamientos colectivos de un grupo humano. En este conjunto se entienden agrupadas,*

¹⁴² Nota original de la providencia en cita: ^[43] Sentencia T-576 de 2014.

¹⁴³ Nota original de la providencia en cita: ^[44] Convenio 169, Art. 1°, n. 2: “La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

¹⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia T-197 de 2016.

¹⁴⁵ Nota original de la providencia en cita: ^[45] Sentencia T-349 de 1996.

¹⁴⁶ Nota original de la providencia en cita: ^[46] Sentencia T-485 de 2015.

entonces, características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las costumbres (folklore) y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos^[47]¹⁴⁷.

Como elementos objetivos asociados a la condición de indígena, el Convenio 169 mencionó (i) la continuidad histórica, (ii) la conexión territorial y (iii) el hecho de que conserven sus instituciones sociales, culturales, económicas y políticas o una parte de ellas. En el caso de los pueblos tribales, es relevante i) que reúnan ciertas condiciones culturales, sociales y económicas que les distingan de otros sectores de la colectividad nacional y ii) que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres, tradiciones o por una legislación especial^[48]¹⁴⁸.

Estos elementos han sido en diversos casos avalados por la jurisprudencia constitucional. Así las cosas, la sentencia C-1269 de 2001 afirmó respecto a la existencia de los criterios objetivos y subjetivos lo siguiente:

‘Es así como, en síntesis, la norma internacional en comento hace referencia a dos requisitos que deben concurrir a la hora de establecer quiénes se pueden considerar como sus beneficiarios: (i) Un elemento ‘objetivo’, a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento ‘subjetivo’, esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión’.

En el mismo orden de ideas la sentencia T-576 de 2014, aseveró que: *‘el Convenio 169 consideró relevantes para identificar a las colectividades que podrían beneficiarse de su protección: un criterio objetivo, asociado al cumplimiento de unas características materialmente verificables, y uno de carácter subjetivo, relativo a la conciencia de la respectiva comunidad sobre su identidad diferenciada’.*

Lo expuesto hasta acá confirma que **la caracterización de cierto grupo como titular del derecho a la consulta previa depende, necesariamente, de que reivindique cierta especificidad**, que puede estar vinculada a una historia compartida, a su relación con la tierra o a la presencia de ciertos rasgos comunes, como su fisiología, su lengua, tradiciones, prácticas de producción, organización social, instituciones políticas, auto reconocimiento, etc., lo cual, en todo caso, no implica que la existencia de la comunidad indígena o tribal pueda descartarse, solamente, sobre la base de la ausencia de alguno de esos factores^[49]¹⁴⁹. [...]”¹⁵⁰.

Sobre el criterio objetivo, la Corte también ha señalado que no se puede descartar a “[...] comunidades en proceso de reconstrucción o

¹⁴⁷ Nota original de la providencia en cita: ^[47] Sentencia T-349 de 1996.

¹⁴⁸ Nota original de la providencia en cita: ^[48] Sentencia T-576 de 2014.

¹⁴⁹ Nota original de la providencia en cita: ^[49] Cfr. Sentencia T-576 de 2014.

¹⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia T-197 de 2016.

reconfiguración de su identidad, ni a las que se encuentran en un espacio liminar o de 'frontera étnica'[...]"¹⁵¹, pues la realidad de la identidad indígena y de su consideración como tal no puede ser limitada por "visiones esencialistas"¹⁵², porque eso implicaría desconocer las dinámicas sociales a las que se pueden enfrentar y con las que deben coexistir, razón por la cual señala que "[...] La condición de ser una comunidad indígena, tribal o aquellas que se encuentran en la frontera étnica y aducen conservar o estar reconstruyendo su integridad cultural, social y económica (elemento objetivo) tiene que ser valorado en el contexto específico de cada caso particular. No obstante, cuando una persona o comunidad se identifique como indígenas, afro, o en el espectro de la frontera étnica, debe presumirse y considerarse que esto es cierto. [...]"¹⁵³. (Negrillas y subrayas por fuera de texto original)

XII.6.6. En conclusión, y con todo lo anteriormente expuesto y esbozado, **son sujetos del derecho a la consulta previa todas las comunidades étnicas** que tienen una conciencia étnica, **elemento subjetivo** en el que el auto reconocimiento es el criterio prevalente, así como unos elementos materiales que la identifican como tal, esto es, que la diferencian de las demás; sin desconocer que en los casos de frontera étnica o procesos de reconstrucción, las descripciones tradicionales sobre este **elemento objetivo** pueden resultar no aplicables, por lo que se da primacía al criterio del auto reconocimiento.

XII.7. Aplicación de los principios de precaución y de prevención, a la luz de la jurisprudencia nacional, así como su importancia en el caso *sub judice*.

XII.7.1. Ahora bien, y en lo que a la aplicación del principio de precaución se refiere, se tiene que la Sección Primera de ésta Corporación, en sentencia de 15 de diciembre de 2016¹⁵⁴, esbozó, entre otros asuntos, que en un escenario de incertidumbre sobre ciertos aspectos riesgosos y/o nocivos de una actividad (tales como sus efectos, las condiciones de tiempo, modo y lugar de su producción, entre otros), es donde se puede cualificar el ámbito de aplicación de este principio; y permite distinguirlo y/o diferenciarlo del principio de prevención¹⁵⁵, también de índole fundamental, para efectos de la protección de los diferentes ecosistemas existentes.

Para tal efecto, y en proveído de 20 de mayo de 2016¹⁵⁶, la Sección Primera del Consejo de Estado señaló lo siguiente, a saber:

"[...] Habida consideración de los notables avances experimentados por la humanidad en materia científica y tecnológica en el curso del último siglo y del incomparable poder de afectación y destrucción de la vida y el entorno de sus desarrollos actuales, resulta imperioso admitir que no obstante ser mayores las amenazas que suscitan sus progresos son cada vez menores las certezas que ofrece la ciencia en cuanto a los riesgos que éstos comportan. Corolario de lo anterior es la necesidad de asumir como un postulado propio de la denominada sociedad del riesgo

¹⁵¹ *Ibidem.*

¹⁵² *Ibidem.*

¹⁵³ *Ibidem.*

¹⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de diciembre de 2016, exp. No. 88001-23-31-000-2011-00011-01 (AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁵⁵ Sobre la diferencia entre el principio de prevención y precaución, véase entre otras, la sentencia de constitucionalidad C-703 de 2010 de la H. Corte Constitucional.

¹⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 20 de mayo de 2016, Rad. Núm.: 73001-23-31-000-2011-00611-01 (AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

que la acción del Estado en defensa de los intereses colectivos no puede estar siempre supeditada a la plena demostración de los peligros que conlleva una determinada actividad, producto o tecnología. Si bien en otra época la acción Estatal restrictiva de la libertad económica y de las facultades de los propietarios debía obedecer a razones probadas de amenaza cierta al interés general, en la actualidad la falta de certeza científica y la subsecuente imposibilidad de cuantificar o anticipar con total certidumbre los efectos nocivos de un determinado proceso o bien respecto del cual existe evidencia de su potencial peligrosidad no puede tornarse en una talanquera para que las autoridades emprendan las actuaciones que la Constitución, la Ley y el Derecho Internacional esperan de ellas en pro de la defensa del ambiente, los recursos naturales o la seguridad y salud de la comunidad.

Ahora bien, en tanto criterio orientador y parámetro habilitante para la gestión de riesgos en situaciones de incertidumbre cualificada, el principio de precaución reviste a las autoridades responsables de estas decisiones de una amplia discrecionalidad para determinar qué medidas concretas adoptar en cada caso. Ello dependerá, en lo fundamental, del nivel de riesgo advertido y de las evidencias que sustentan el temor de sufrir un daño grave e irreversible. Así, si el riesgo es considerado elevado y la amenaza de daño justifica una intervención estatal intensa se pueden tomar medidas como una regulación que condicione la realización de las actividades riesgosas a una autorización previa o que restrinja su desarrollo de manera temporal (suspensión) o definitiva (prohibición). Si en cambio la evaluación del riesgo no es especialmente grave o las evidencias que se tienen de su peligrosidad no son lo suficientemente sólidas para justificar la restricción de la actividad que lo origina, pero hay dudas sobre la inocuidad del producto o proceso, se pueden adoptar medidas menos incisivas como financiar programas de investigación sobre la materia, obligar a que se ofrezca al público una determinada información o limitar los canales de comercialización o venta del bien [...]”. (Negritas por fuera de texto original)

Y, en esos términos, continuó el Consejo de Estado el análisis del tema:

“[...] A diferencia del principio de prevención, llamado a operar en ámbitos en los cuales se tiene claridad y certeza respecto de los impactos o implicaciones ambientales de una determinada actividad, producto o proceso, de manera que resulta imperioso anticipar, evitar o mitigar sus efectos nocivos sobre los ecosistemas, el principio de precaución tiene como característica habilitar la toma de decisiones en escenario de incertidumbre ocasionada por la complejidad propia de la acción que se desarrolla en ámbitos técnicos o científicos. Es, entonces, un mecanismo que busca impedir la parálisis de las autoridades frente a la ausencia de certezas respecto de las eventuales consecuencias negativas de una actividad, producto o proceso prima facie legítimo, así como la falta de resultados efectivos en la evitación de daños de la aplicación convencional de los instrumentos de policía administrativa contemplados para la generalidad de las situaciones reguladas por el Estado.

En últimas, como establece el numeral 6º del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, de conformidad con este principio, “cuando exista peligro de daño

grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente". En esta misma línea, el Preámbulo de la CDB hace referencia a este principio, señalando que "cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza". También apuntan en esta dirección el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el artículo 3.3 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el artículo 6 del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces migratorios, adoptado el 14 de agosto de 1995 [...]". (Destaca la Sala)

XII.7.2. La Corte Constitucional, por su parte, y en relación con los mentados principios de prevención y de precaución ha planteado en su jurisprudencia, que¹⁵⁷:

"[...] En materia ambiental la acción preventiva tiene distintas manifestaciones y su puesta en práctica suele apoyarse en variados principios, dentro de los que se destacan los de prevención y precaución. Aunque son invocados y utilizados con frecuencia, el contenido y alcance los mencionados principios no es asunto claramente definido en la doctrina y tampoco en la jurisprudencia producida en distintos países o en el ámbito del derecho comunitario europeo.

Ciertamente, cuando se habla de prevención o de precaución como principios del derecho ambiental, no se hace alusión a la simple observancia de una actitud prudente o al hecho de conducirse con el cuidado elemental que exige la vida en sociedad o el desarrollo de las relaciones sociales, puesto que su contenido y alcance adquieren rasgos específicos, a tono con la importancia del bien jurídico que se busca proteger y con los daños y amenazas que ese bien jurídico soporta en las sociedades contemporáneas.

La afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente constituyen el punto de partida de la formulación de los principios que guían el derecho ambiental y que persiguen, como propósito último, dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante esas situaciones que comprometen gravemente el ambiente y también los derechos con él relacionados.

Tratándose de daños o de riesgos se afirma que en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas y cuando tal hipótesis se presenta opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de

¹⁵⁷ H. Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad C-703 de 2010, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

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

En el ejemplo que se acaba de dar, el avance de la ciencia puede desvirtuar la existencia de un riesgo o la producción de un daño que en un estadio anterior del conocimiento eran tenidos por consecuencias ciertas del desarrollo de una actividad específica, pero también puede acontecer que la ciencia, al avanzar, ponga de manifiesto los riesgos o los daños derivados de una actividad o situación que antes se consideraba inofensiva, lo cual demuestra que las fronteras entre el principio de prevención y el de precaución no son precisas.

Así pues, pese a que un sector de la doctrina insiste en la diferenciación trazada de conformidad con el criterio que se acaba de exponer, otra parte hace énfasis en la proximidad de los principios de prevención y precaución e indica que como su diferenciación no es total cabe un tratamiento genérico basado en la cercanía en la convicción de que los contenidos asignados a cada uno, lejos de dar lugar a la disparidad, los tornan complementarios e incluso los hacen intercambiables [...] (Negrillas y subrayas de la Sala)

XII.7.3. En relación con este mismo tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado¹⁵⁸, se ha pronunciado en los siguientes términos:

“[...] Los principios de prevención y de precaución constituyen corolarios del postulado en virtud del cual en materia ambiental son necesarias aquellas acciones que se anticipan a prevenir cualquier tipo de degradación ambiental, en lugar de limitarse a verificar, e intentar a posteriori reparar, los daños ambientales; no resulta infrecuente que se confunda o se superpongan su contenido y alcances, los cuales en criterio de esta Sala sí son claramente diferenciables, aun cuando sus contenidos bien pueden considerarse perfecta y necesariamente complementarios.

[...]

Así pues, el principio de prevención propugna por la utilización de mecanismos, por el diseño de instrumentos y por la implementación de políticas encaminadas a evitar la causación de daños al medio ambiente

¹⁵⁸ H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de noviembre de 2015, exp. No. 76001-23-31-000-2005-04271-01 (37.603), C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

y/o a la salud de las personas; suele sostenerse que este principio encuentra origen y fundamento en el derecho internacional tanto en los artículos –principios– 2º, 4º y 7º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, hecha en Estocolmo el 16 de junio de 1972, como en el artículo 130-P-2 del Tratado de Maastricht, instrumentos que subrayan la importancia del principio de prevención al punto de señalar que, de aplicarse el mismo eficientemente, los restantes principios del derecho ambiental prácticamente perderían su razón de ser, comoquiera que el postulado básico que se deriva de aquél no es otro que el imperativo consistente en evitar y prever el daño antes de que se produzca, no necesariamente prohibiendo la realización de una actividad, sino condicionándola mediante el uso de distinta clase de mecanismos – equipos o realización de ciertas actividades, por ejemplo – de control de la contaminación y degradación del ambiente.

[...]

El principio de prevención es el que debe aplicarse tratándose de la posible producción de daños o de la constatación de la existencia de riesgos respecto de los cuales resulta posible conocer las consecuencias que podría tener sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de manera que la autoridad competente cuenta con la posibilidad fáctica real de adoptar decisiones con antelación a la concreción del riesgo o a la causación del daño, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas; para ello, según se indicó, el principio de prevención subyace a institutos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, instrumentos cuya operatividad precisa de la posibilidad de conocer los hechos y reaccionar frente a ellos con antelación al daño ambiental.

Empero, el previo conocimiento que caracteriza al ámbito de operatividad del principio de prevención, no está presente en el entramado de casos gobernados por el principio de precaución o de cautela, pues tratándose de este el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, toda vez que no se dispone de la posibilidad fáctica real de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, circunstancia que obedece a la falta de evolución al respecto en el conocimiento científico, desde el cual puede no resultar posible alcanzar la certeza en punto de las precisas consecuencias que acarrearía alguna situación o actividad, así se conozca que tales efectos serán nocivos [...] (Negrillas por fuera de texto original)

XII.7.4. Conforme a lo expuesto en precedencia, y en el caso *sub judice*, bien puede afirmarse que los mentados principios resultarían plenamente aplicables; y en virtud de las actividades que se han realizado en el área protegida del parque nacional natural “*Old Providence Mc Bean Lagoon*”; pese a que, en principio, ninguna de las labores en desarrollo del proyecto de ampliación del aeropuerto denominado “*El Embrujo*” debía afectar el mencionado parque nacional natural.

XII.7.5. En este estado de cosas, resulta de importancia capital, recordar que “*Old Providence Mc Bean Lagoon*” es la única área protegida del Sistema de Parques

Nacionales Naturales, ubicada en el Caribe insular oceánico de Colombia, por lo cual, pese a su superficie relativamente pequeña, es de gran importancia además porque protege parte de la tercera barrera de coral más larga del mundo. El Parque hace parte del Área de Manejo Especial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina desde 1996, de la Reserva de la Biosfera SEAFLOWER desde el 2000 y del Área Marina Protegida SEAFLOWER del Archipiélago desde el 2004.

Dicho parque está conformado por una pequeña colina aislada con fuertes pendientes conocida como “Iron Wood Hill” y una batea aluvial plana donde se desarrolla el manglar de McBean. En su porción marina, se destaca la barrera arrecifal que protege las costas de la isla de Providencia, la cual es la segunda más extensa del Caribe, después de la de Belice¹⁵⁹.

XIII. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

En el caso *sub examine*, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el fallo proferido el 23 de octubre de 2017, encontró probado que la **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA)**, la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, el **Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** y la **Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)**, incurrieron en la vulneración de los derechos e intereses colectivos relacionados con el goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad; relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, el derecho a la preservación de la identidad cultural y la supervivencia misma de la comunidad y preservación del territorio en el cual tienen asentamiento el pueblo y las comunidades¹⁶⁰. En efecto, dentro del expediente, se encuentra plenamente acreditada la vulneración de las garantías colectivas arriba referidas, con ocasión de las actividades de ampliación de la pista del aeropuerto “El Embrujo” y en virtud de la afectación sufrida por el manglar en la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural denominado “Old Providence McBean Lagoon”.

Así lo encontró acreditado el Tribunal, cuando aseveró en su sentencia de primer grado, que:

*[...] Durante la realización de actividades propias del contrato para la ampliación de la pista del aeropuerto, se efectuó el descapote de una amplia zona aledaña al Parque Nacional Natural “Old Providence McBean Lagoon”, que terminó junto con otro material de sedimentación, en la zona de manglar del parque [...] **Conforme a lo anterior, evidencia la Sala que efectivamente se causó afectación a derechos colectivos tales como el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales,***

¹⁵⁹ Para una mayor ilustración, ver: <http://www.parquesnacionales.gov.co/porta1/es/ecoturismo/region-caribe/parque-nacional-natural-old-providence-mcbean-lagoon/>.

¹⁶⁰ Literales a) y c) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

la protección de áreas de especial importancia ecológica [...] La vulneración de estos derechos colectivos se extiende a todas las personas que residen en las islas de Providencia y Santa Catalina, sin que con ello se desconozca que afecta de manera especial a los miembros de la comunidad étnica raizal, que son la población mayoritaria de ese municipio.

[...]

Se concederá el amparo de los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución [...] se ordenará la suspensión del proyecto de ampliación del aeropuerto hasta tanto no se surta el estudio de capacidad de carga, cuyos resultados deberán ser presentados a la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina en el marco de la verificación de acuerdos dentro del trámite de la consulta previa. La Sala advierte que la suspensión del proyecto de ampliación, no limita en manera alguna la ejecución de obras de mantenimiento del aeropuerto, que son requeridas para garantizar condiciones de seguridad en la operación aérea [...]¹⁶¹. (Negritas y subrayas de la Sala)

En ese orden de ideas, esta Sala de Decisión hace suyas las consideraciones efectuadas por el Tribunal, por cuanto la vulneración de los derechos colectivos, en el *sub examine*, se encuentra verificada y comprobada en el caso objeto de estudio.

Ahora bien, y de cara a resolver los recursos de apelación instaurados por la **Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA)** y por la **Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)**, el acervo probatorio, la normativa y jurisprudencia aplicables al *sub lite*, así como los argumentos expuestos y consignados en las alegaciones de conclusión, cumplirán una importancia capital, para efectos de resolver la controversia objeto de debate.

XIII.1. Resolución de los recursos de apelación en el *sub judice*, de cara al material probatorio allegado, la normativa y jurisprudencia aplicables al *sub examine*.

XIII.1.2. Apelación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA)¹⁶²:

XIII.1.2.1. Argumentos según los cuales, (i) no se ostenta competencia en la zona del Parque Nacional Natural “Old Providence Mc Bean Lagoon”, lugar donde se encuentran los manglares afectados; (ii) la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales es la entidad competente para cumplir la orden de realizar los estudios de análisis que se requieran para establecer la afectación sufrida por el manglar; (iii) las entidades llamadas a cumplir las órdenes dictadas son la ANLA y Parques Nacionales Naturales de

¹⁶¹ Folios 1628, 1629, 1641 y 1642 del cuaderno N° 4 del expediente.

¹⁶² Folios 1717 a 1719 del cuaderno N° 4 del expediente popular.

Colombia y; (iv) no es posible cumplir con lo ordenado, debido a la falta de competencia y capacidad para cumplir con el estudio y análisis para establecer la afectación sufrida por los manglares, en atención a la falta de capacidad, presupuesto y competencia para ello.

Pues bien, la Sala de Decisión estima que los argumentos formulados en sede de apelación, por parte de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), no se encuentran llamados a prosperar, como jurídicamente se respalda a continuación. Veamos:

En relación con la competencia en temas ambientales por parte de las Corporaciones Autónomas Sostenibles, y para efectos de dilucidar si CORALINA es competente para realizar los estudios ordenados en el fallo popular de primer grado y que se contraen a determinar la afectación sufrida por los manglares, la Sala considera pertinente, aquí, examinar las funciones de dicha autoridad ambiental.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, encargados por ley de administrar (dentro del área de su jurisdicción) el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender hacia el desarrollo sostenible del país de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Las Corporaciones son órganos de control y seguimiento ambiental en actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental.

Se trata de un órgano que contribuye en la planificación, asesoría, evaluación investigación y seguimiento ambiental. Entre sus funciones, se encuentran la ejecución de políticas, planes y programas nacionales en esta materia aprobadas por el Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente; **es la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, y es una entidad que promueve y desarrolla la participación de la comunidad en programas de protección ambiental y desarrollo sostenible; asesora a los departamentos, distritos y municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales; promueve y realiza investigaciones en materia ambiental, de medio ambiente y recursos naturales renovables; asesora las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental, otorga concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente; fija en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables.**

Por su parte, señala el artículo 37 de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993¹⁶³, que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina (CORALINA), con sede en San Andrés (Isla), es una Corporación Autónoma Regional **que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ejerce actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos.**

Su jurisdicción comprende el territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el mar territorial y la zona económica de explotación exclusiva generadas de las porciones terrestres del archipiélago, y ejercerá, además de las funciones especiales que determine la ley, las que le asigne el Ministerio del Medio Ambiente, y las que dispongan sus estatutos. Ello, en los siguientes términos:

“[...] ARTÍCULO 37. DE LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA - CORALINA. Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, CORALINA, con sede en San Andrés (Isla), como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dirigirá el proceso de planificación regional del uso del suelo y de los recursos del mar para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada de los recursos naturales, fomentar la integración de las comunidades nativas que habitan las islas y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y conservación de los recursos y el entorno del archipiélago.

La jurisdicción de CORALINA comprenderá el territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el mar territorial y la zona económica de explotación exclusiva generadas de las porciones terrestres del archipiélago, y ejercerá, además de las funciones especiales que determine la Ley, las que le asigne el Ministerio del Medio Ambiente, y las que dispongan sus estatutos.

¹⁶³ “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”.

El Consejo Directivo estará integrado por: a. El Ministro del Medio Ambiente, o su delegado; b. El Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quien la presidirá; c. Un representante del Presidente de la República; d. El Director de INVEMAR e. Un representante de los gremios económicos organizados en el Archipiélago; f. Un representante de los gremios de la producción artesanal agropecuaria y pesquera debidamente constituidos en el archipiélago; g. El Director de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa; h. Los miembros de la Junta Para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina creada por la Ley 47 de 1993.

Este Consejo Directivo reemplaza a la Junta para la Protección de los Recursos Naturales y Ambientales del Departamento de San Andrés y Providencia creada por el artículo 23 de la Ley 47 de 1993, y asume además de las funciones definidas en esta ley las asignadas en el capítulo V de la Ley citada.

[...]

El Gobierno garantizará los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones especiales descritas en el presente artículo con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías destinados a la preservación ambiental. Trasládense a CORALINA los bienes patrimoniales del INDERENA, existentes en el área del territorio de su jurisdicción.

PARÁGRAFO 1. A partir de la vigencia de esta ley se prohíbe el otorgamiento de licencias y permisos conducentes a la construcción de nuevas instalaciones comerciales, hoteleras e industriales en el Municipio de Providencia y se suspenden las que están en trámite, hasta tanto se apruebe, por parte del municipio de Providencia, del Consejo Directivo de CORALINA y del Ministerio del Medio Ambiente, un plan de ordenamiento del uso del suelo y un plan de desarrollo, para la isla.

PARÁGRAFO 2. El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se constituye en reserva de la biosfera. El Consejo Directivo de CORALINA coordinará las acciones a nivel nacional e internacional para darle cumplimiento a esta disposición [...]. (Subrayas de la Sala)

Cabe destacar que, la declaración y/o consagración legal del párrafo 2º del mentado artículo, no se limitó al área marina protegida, sino que, **cobija la totalidad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

En ese entendido, y en materia de competencias ambientales, no cabe duda que **CORALINA** tiene la jurisdicción para cumplir con lo dictado en la orden proferida por el Tribunal de instancia, en la presente acción popular, puesto que se observa que las obras de ampliación se desarrollan en la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural; motivo por el cual, de conformidad con lo señalado en el artículo 7º de sus estatutos, en dicho territorio, tiene la competencia para actuar

como Corporación Autónoma Regional¹⁶⁴. De otra parte, y entre sus funciones, debe promover y realizar investigaciones en materia ambiental, además de asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental, actividades que se sujetan al régimen especial y a sus estatutos, razón por la cual, y a juicio de la Sala, no solo se observa que las órdenes preferidas están en el marco de sus competencias, sino que además cuenta con la infraestructura y conocimiento para tales fines.

En este estado de cosas, y si bien **CORALINA** insiste en que no se ostenta competencia en la zona del Parque Nacional Natural “*Old Providence Mc Bean Lagoon*”¹⁶⁵, que las entidades competentes para cumplir la orden popular son, en definitiva, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Naturales y la ANLA¹⁶⁶ y, que no es posible cumplir con lo dictado por el Tribunal por cuanto esa corporación no cuenta con la capacidad, el presupuesto ni la competencia para ello, considera la Sala de Decisión que ello no es óbice para que pueda desentenderse del todo de la problemática que aquí se suscita, ni que tampoco sea de su resorte; así como pretender evadir las responsabilidades ambientales que como Corporación Autónoma Sostenible le atañen, situación que por cierto tiene un fuerte impacto nacional reflejado en diferentes frentes.

Prueba de todo lo anterior, y que refleja aún más su competencia y responsabilidad en el asunto de marras, sin ir más lejos, obra en el Oficio de fecha 23 de enero de 2014, suscrito por el Coordinador Técnico Sector Infraestructura de la ANLA, en el que le informó al Director de **CORALINA**, que se había programado visita de seguimiento ambiental a los proyectos “Aeropuerto Internacional Gustavo Rojas Pinilla, San Andrés” y Plan de Manejo Ambiental “Aeropuerto El Embrujo en Providencia”, para los días 4 al 7 de febrero de 2014, con el fin de brindar acompañamiento y apoyo durante la realización de la visita¹⁶⁷. No obstante, la mencionada visita fue cancelada mediante Oficio de 10 de febrero de 2014¹⁶⁸.

De igual forma, la Sala observa que a través de Oficio DM-02-2014-030, del 05 de febrero de 2014, el señor Alcalde de Providencia, Isla, solicitó al Director de **CORALINA** señalar los estudios ambientales necesarios para la aprobación u obtención de la licencia ambiental, con el objeto de lograr la ejecución del proyecto denominado “Ampliación de la Pista de Aterrizaje Aeropuerto Municipal El Embrujo”¹⁶⁹. Sin embargo, dicha solicitud, fue contestada mediante oficio No. COR/SG 00324 del 21 de febrero de 2014 (por parte del Secretario General de CORALINA), recordándole que la autoridad ambiental competente para ello era la ANLA¹⁷⁰.

En adición, obra en el expediente popular, Oficio No. 4403.432-2016019010 del 19 de mayo de 2016, mediante el cual el Director de Desarrollo Aeroportuario de la Aeronáutica Civil (E), solicitó al Director de **CORALINA** que identificara las áreas posibles en donde se pudiera realizar la siembra por compensación

¹⁶⁴ Artículo 7º. Estatutos de Coralina. Jurisdicción: todo el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mar territorial, zona económica, cayos, demás islas e islotes, arrecifes, morros bancos adyacentes a estas islas. Ver, entre otros: <https://www.coralina.gov.co/coralina/corporacion/estatutos/file.html>.

¹⁶⁵ Lugar donde se encuentran los manglares afectados.

¹⁶⁶ En lo que a realizar los estudios de análisis que se requieran para establecer la afectación sufrida por el manglar se refiere.

¹⁶⁷ Folio 2 del cuaderno anexo de pruebas No. 2 del expediente.

¹⁶⁸ Folio 4 del cuaderno anexo de pruebas No. 2 del expediente constitucional.

¹⁶⁹ Folio 3 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

¹⁷⁰ Folio 5 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

georeferenciadas, identificación de las especies nativas y proporción de participación de cada una, acompañamiento a los sitios seleccionados¹⁷¹ y la solicitud de permiso de ocupación de cauce¹⁷².

En lo que a los impactos que podrían generarse en la zona aledaña al Parque Nacional Natural “*Old Providence McBean Lagoon*” (en la isla de Providencia), la Sala encuentra que reposa en el expediente Informe sobre dichos impactos, efectuado por la Subdirección de Gestión Ambiental de **CORALINA**, de 6 de marzo de 2017¹⁷³. Allí, entre otros aspectos, se puso de presente lo que a continuación se enseña:

“[...] De acuerdo a lo establecido en la norma para el licenciamiento de proyectos de tal magnitud como la ampliación del aeropuerto El Embrujado se requiere realizar un estudio de Impactos ambientales donde se contempla los componentes bióticos y abióticos, afectación, medidas de mitigación entre otros.”

Los vertimientos y las alteración de causes son actividades antropogénicas que generan impactos considerables sobre el entorno, con mayor incidencia en ecosistemas estratégicos sensibles como el Parque Regional Mc Bean Lagoon. A continuación se enuncia algunos posibles impactos asociados a estas actividades:

Vertimiento de aguas residuales:

Las aguas residuales vertidas generalmente tienen cargas de DBO, Sólidos suspendidos totales, coliformes totales y fecales y detergentes. Estos elementos, en concentraciones altas, generan eutrofizaciones en aguas, aumento de microorganismos patógenos y acidificación del recurso hídrico y suelo. Estas alteraciones amenazan la calidad del agua y micro y macro fauna asociada a estos sistemas. Entre los otros impactos se resaltan:

- *Contaminación de las aguas subterráneas.*
- *Afectación de flora y fauna asociada a las aguas superficiales y marino-costeras.*
- *Alteración de la calidad de los suelos y en efecto deterioro.*
- *Generación de olores ofensivos y proliferación de vectores.*

Ocupación de cauces:

- *Cambio de la dinámica natural de los flujos de escorrentía.*
- *Erosión de suelos.*
- *Desestabilización de taludes.*
- *Pérdida de cobertura vegetal.*
- *Reducción en la capacidad de retención y regulación del recurso hídrico.*
- *Descargas de sedimentos en los espejos de agua en el parque natural alterando la penetración de la luz en la columna de agua, afectando la cadena trófica y posterior mortalidad de especies de fauna y flora.*

¹⁷¹ Folio 7 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

¹⁷² Folios 8 a 9 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

¹⁷³ Folios 21 a 22 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

- *Cambio de dinámica de suelos [...]”.*

Además de lo ya referenciado y esbozado, y con fundamento en el principio de precaución, previsto por el artículo 1.6 de la ley 99 del 22 de diciembre 1993, así como en el artículo 3.3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (incorporada al derecho nacional por medio de la Ley 164 de 1994), huelga recordar y subrayar que el amparo de los derechos colectivos por vía de acción popular no está supeditado a la ocurrencia efectiva del daño por la vulneración de uno o más derechos de esta clase, siendo suficiente a tal efecto la corroboración por el juez de acción popular de la simple amenaza o riesgo de su afectación¹⁷⁴.

En resumen, y a juicio de éste Juez constitucional, es necesaria e imperante una colaboración armónica, conjunta y concatenada entre todas las entidades que aquí fungen como accionadas, y todo ello, bajo la justificación de velar y proteger los derechos e intereses colectivos que efectivamente fueron conculcados y/o transgredidos en el *sub judice*. En ese orden de ideas, la Sala concluye que los argumentos consignados en el recurso de alzada por la referida entidad, no están llamados a prosperar ni a salir avantes, finalmente.

XIII.1.3. Apelación de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)¹⁷⁵:

XIII.1.3.1. Argumentos según los cuales (i) la entidad no generó ningún perjuicio y comoquiera que se suspendió el proyecto de ampliación y actividades de pavimentación del aeropuerto “El Embrujo”, desaparecieron los supuestos facticos que justifican la presente acción popular, por la carencia actual de objeto por hecho superado; (ii) fue realizado el estudio de capacidad de carga requerido, y que este sólo será necesario, si la AEROCIVIL insiste en mantener el mencionado proyecto; (iii) habiéndose desistido de continuar con las obras de ampliación de la pista del referido aeropuerto, carecen de fundamento las pretensiones impetradas, y; (iv) la acción popular instaurada resulta improcedente, por cuanto en el caso concreto no se evidencia una trasgresión palpable y cierta a los derechos e intereses colectivos¹⁷⁶.

Al respecto, se observa que Colombia, cuenta con el servicio público concerniente al transporte aéreo, el cual se encuentra bajo la regulación y ordenación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad para todos sus usuarios. Por tanto, la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), tiene el compromiso y la responsabilidad de garantizar el transporte aéreo en el territorio nacional, en cumplimiento de sus funciones, misiones y dependencias¹⁷⁷.

El Decreto 260 del 28 de enero de 2004¹⁷⁸, a su vez y entre otros aspectos, establece lo siguiente en su articulado:

“[...] CAPITULO I

¹⁷⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de diciembre de 2016, Exp. No. 2011-00011-01 (AP), C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

¹⁷⁵ Folios 1690 a 1694 del cuaderno N° 4 del expediente popular.

¹⁷⁶ Folios 1690 a 1694 del expediente popular de la referencia.

¹⁷⁷ Ver Ley 336 del 20 de diciembre de 1996 – “Estatuto General de Transporte”.

¹⁷⁸ “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL y se dictan otras disposiciones”.

Disposiciones generales.

Artículo 1°. Naturaleza Jurídica. *La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, es una entidad especializada de carácter técnico adscrita al Ministerio de Transporte, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, tendrá su sede principal en la ciudad de Bogotá, D. C.*

Artículo 2°. Jurisdicción y competencia. *La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, es la autoridad en materia aeronáutica en todo el territorio nacional y le compete regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y coordinar las relaciones de esta con la aviación de Estado; desarrollando las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre la materia, contribuyendo de esta manera al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional. Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad. Así mismo, le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad y los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad ésta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de estas o el sector privado.*

Artículo 3°. Objetivo. *La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, tiene como objetivo garantizar el desarrollo de la aviación civil y de la administración del espacio aéreo en condiciones de seguridad y eficiencia, en concordancia con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económico-social y de relaciones internacionales.*

[...]

Artículo 5°. Funciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL. *Son funciones generales de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - AEROCIVIL, las siguientes:*

1. *Coordinar con el Ministerio de Transporte la definición de políticas y planes generales de aeronáutica civil y transporte aéreo, dentro del plan global del transporte, propendiendo por el desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país.*

2. *Formular propuestas al Ministerio de Transporte para la definición de las políticas y planes generales de aeronáutica civil y transporte aéreo, dentro del plan global del transporte, propendiendo por el desarrollo aeronáutico y aeroportuario del país.*

3. *Garantizar el cumplimiento del Convenio de Aviación Civil Internacional y sus anexos.*

4. Armonizar las disposiciones que promulgue la Organización de Aviación Civil Internacional con los Reglamentos Aeronáuticos Colombianos.

5. Dirigir, organizar, coordinar, regular técnicamente el transporte aéreo.

6. Controlar, supervisar y asistir la operación y navegación aérea que se realice en el espacio aéreo sometido a la soberanía nacional.

7. Promover e implementar estrategias de mercadeo y comercialización que propendan por el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de los servicios del sector aéreo y aeroportuario.

8. Desarrollar, interpretar y aplicar en todos sus aspectos las normas sobre aviación civil y transporte aéreo y ejercer vigilancia sobre su cumplimiento.

9. Ejecutar las actividades necesarias para conformar, mantener, administrar, operar y vigilar la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria que sea de su competencia.

10. Expedir, modificar y mantener los reglamentos aeronáuticos, conforme al desarrollo de la aviación civil.

11. Vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de las normas aeronáuticas y aeroportuarias en los aeropuertos propios, concesionados, descentralizados o privados.

12. Propiciar la participación regional y los esquemas mixtos en la administración aeroportuaria.

13. Intervenir y sancionar en caso de violación a los reglamentos aeronáuticos o a la seguridad aeroportuaria.

14. Fijar y desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo nacional e internacional y sancionar su violación.

15. Desarrollar la política tarifaria, en materia de transporte aéreo y sancionar su violación.

16. Establecer las tarifas, tasas y derechos en materia de transporte aéreo.

17. Fijar, recaudar y cobrar las tasas, tarifas y derechos por la prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios o los que se generen por las concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro tipo de ingreso o bien patrimonial.

18. Dirigir, organizar, operar y controlar con exclusividad y en lo de su competencia, las telecomunicaciones aeronáuticas.

19. Conducir en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores las relaciones con autoridades aeronáuticas de otros países y con organismos internacionales de aviación civil.

20. Coordinar los lineamientos con las demás entidades u organismos que tengan a su cargo funciones complementarias con la aviación y el transporte aéreo.

21. Propender por el perfeccionamiento, actualización y capacitación técnica del personal aeronáutico, conforme a los desarrollos tecnológicos.

22. Realizar todas las operaciones administrativas y comerciales para el cabal cumplimiento de su objetivo.

23. Fomentar y estimular las investigaciones en ciencia y en tecnología aeronáutica y aeroespacial.

24. Facilitar la prestación de la asistencia técnica a las entidades de derecho público internacionales o de otros países que la soliciten, bajo acuerdos de cooperación bilateral o multilateral.

25. Las demás que señale la ley de acuerdo con la naturaleza del modo de transporte. [...]

Descendiendo al caso objeto de estudio (y en virtud del auto popular de mejor proveer calendado el 4 de febrero de 2019, proferido por el Despacho sustanciador¹⁷⁹), se observa que el Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), mediante informe de ingeniería de valor No. 1055. – 2019-006267¹⁸⁰, del 19 de febrero de 2019, dio respuesta al requerimiento judicial efectuado por esta Corporación y, en esa oportunidad, indicó:

*“[...] Para dar cumplimiento a la decisión del Tribunal y en la medida en que se limitó la ejecución integral del contrato 15000342-OK de 2015, el cual sufrió varias suspensiones, incluidas las decretadas por el mismo Tribunal dentro de la Acción Popular que hoy se encuentra en conocimiento del H. Consejo de Estado, **fue necesario ajustar el alcance del objeto contratado, para que se pudiera ejecutar solo la fase de rehabilitación de la pista, toda vez que conforme a las recomendaciones de la Secretaria de Seguridad Aérea de la Aerocivil la operación de dicha pista representaba riesgos a la seguridad operacional por el estado en que se encontraba.**”*

Ahora bien, pasando al detalle de cada uno de los requerimientos efectuados por su Despacho, procederemos a transcribir el informe que en comunicación No. 4600.250.20190003878 del pasado 13 de los corrientes, nos hiciera llegar la Dirección de Infraestructura Aeroportuaria, así:

¹⁷⁹ Folios 1845 a 1846 del cuaderno N° 4 de la causa popular.

¹⁸⁰ Folios 1866 a 1873 y 1877 a 1881 del cuaderno No. 4 del expediente constitucional.

- **Informe sobre el estado actual del contrato 15000342 OK de 2015, de obras que se están ejecutando y obras que se planean ejecutar.**

Respecto de este punto la firma interventora No. 15000345 OJ 2015-CONSORCIO EL EMBRUJO- manifiesta lo siguiente:

“1. ESTADO ACTUAL CONTRATO DE OBRA No. 15000342-OK-2015:

A la fecha de cierre del presente informe han transcurrido seis (6) meses desde el inicio de la fase de obra (6 de agosto de 2018), con un avance aproximado en costos de obra física del orden del 54%. Se terminó la Fase de Alistamiento y la Fase de Obra se encuentra en ejecución, de acuerdo con el objeto del contrato No. 15000342-OK-2015 en su Modificadorio N° 2, y con las actividades que estaban previstas en él, que se están desarrollando hasta el cierre del presente informe, consistente en la rehabilitación y mantenimiento de la pista existente mediante la repavimentación en concreto hidráulico de 18.720m², para lo cual, se consideraron dos fases, una de alistamiento y otra de obra.

1.1. FASE DE ALISTAMIENTO.

La fase de alistamiento se prolongó hasta el mes de agosto de 2018 y tuvo dificultades en logística, demoras en obtener los permisos de embarcaciones, autorizaciones de trabajo de la OCCRE para foráneos, restricciones en el uso del muelle local para los desembarcos, y otras propias del entorno donde se desarrolla la obra.

1.1.1. REPARACIONES PAVIMENTO EXISTENTE.

Fresado pavimento asfáltico para bacheo, con sellado mediante riego de imprimación con emulsión asfáltica y mezcla asfáltica densa preparada en caliente y aplicación en frío para bacheo.

1.1.2. LIMPIEZA DE CANALES.

Para mejorar el flujo o circulación de aguas lluvias, evitando mayor deterioro de las estructuras de drenaje longitudinal de la pista.

1.2. FASE DE OBRA.

Durante la fase de obra las principales actividades ejecutadas hasta el momento son las siguientes:

1.2.1. MOVIMIENTOS DE TIERRA Y RELLENOS GRANULARES.

Conformación de la subrasante mediante fresado de la capa de pavimento asfáltico existente, mezclado del material reciclado con sub-base granular estabilizada con cemento conformando la capa tipo Rap, y colocación de geomalla biaxial.

1.2.2. PAVIMENTO DE CONCRETO HIDRÁULICO.

Suministro e instalación de pavimento en concreto hidráulico Tipo MR 45 mediante losas de 24 cm de espesor.

Para poder realizar estas actividades, dadas las condiciones particulares de la Isla en cuanto a no contar con materiales que permitan ejecutar las obras, ha sido necesario transportar dichos materiales desde Cartagena, en barcos adecuados para este tipo de transporte marítimo, teniendo en cuenta las condiciones de escaso calado a la entrada del muelle de la Isla de Providencia. Cabe destacar, que hasta la fecha se han transportado 23.800 Toneladas de materiales, equipos e insumos.

2. ACTIVIDADES ACTUALMENTE EN EJECUCIÓN:

Se están realizando actividades que hacen parte del desarrollo global de algunos ítems y cuya cuantificación depende de que se completen todas las actividades incluidas en el ítem correspondiente, como **corte y sello de juntas, colocación de formaleta, instalación de varillas de acero para anclajes en juntas longitudinales, carga y transporte marítimo de materiales e insumos desde puerto bahía en Cartagena, para continuar con las labores de pavimentación en concreto hidráulico.**

3. OBRAS QUE SE PLANEAN EJECUTAR:

Mediante firma de los Modificatorios N° 5 y N° 6, fueron autorizadas las siguientes actividades sin aumento de valor del contrato de transacción:

- **Realizar los acondicionamientos de norma de acuerdo con el numeral RAC 14. 3. 3. 1.9. 2, para aeródromos Tipo 28, en cuanto al ancho de pista debe ser de veinticuatro (24) metros, es decir, tres (3) metros a la derecha y tres (3) metros a la izquierda.**
- **Mejorar el ingreso al servicio de extinción de incendios SEI, para cumplir con los tiempos mínimos de respuesta.**
- **Pavimentar la calle de rodaje.**
- **Nivelar la franja de pista, acondicionamiento y mantenimiento de los canales.**
- **Mejorar el pavimento de la vía existente y acceso a las zonas restringidas de vehículos de emergencia, carga y equipajes.**

- **Informe sobre las obras que se planean ejecutar en el aeropuerto "El Embrujo" con sus respectivos soportes contractuales.**

Lo que refiere a este punto, la firma Interventora No. 18001668 H3 2018 - MAB INGENIERIA DE VALOR- suministra informe No. 1 del 11 de febrero de 2019 el cual se anexa al presente documento.

[...]

INFORME No. 01

Informe: Sobre las obras que se planean ejecutar en el aeropuerto El Embrujo de Providencia bajo el contrato 18001571 H4.

Fecha: 11-02-2019.

Para: Sandra García – Supervisora.

El contrato 18001571 H4 de 2018, firmado el día 28 de diciembre entre la AERONAUTICA CIVIL y la empresa AXIOMA INGENIERIA S.A.S con NIT 900.141.521-5 cuyo objeto contempla “MANTENIMIENTO DE LAS TERMINALES APTOS GUSTAVO ROJAS PINILLA Y EL EMBRUJO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA (VIGENCIA FUTURA)”.

Dentro de las actividades a ejecutar encontramos los siguientes capítulos, PRELIMINARES, DESMONTES, CARPINTERIA, PINTURA, APARATOS SANITARIOS, INSTALACIONES ELÉCTRICAS, OBRAS COMPLEMENTARIAS, PASAMANOS EN MADERA, SEÑALIZACIÓN Y ASEO, los cuales tienen un presupuesto aprobado de acuerdo a la propuesta presentada en la licitación pública N° 18001571 H4, por un valor de \$141'901.538 costo directo y de \$184'471.999 incluido AIU del 30%

[...]

Como se puede evidenciar en el presupuesto oficial se tiene previsto como actividades relevantes la adecuación de nuevos aparatos sanitarios en las baterías de baño, los cuales se proponen tipo fluxómetro, la revisión de toda la parte eléctrica incluido diagnóstico y diseño de redes con la adquisición de nuevas luminarias tipo LED, la pintura en vinilo tipo 1 para las áreas administrativas y oficinas Counter. Como un ítem importante está el cambio de la estructura en madera (Baranda) en ambos costados sobre la rampa de acceso a la terminal por el lado Aire, la cual se encuentra muy deteriorada por encontrarse a la intemperie, por lo que se busca con esta nueva baranda en madera ecológica es que la misma perdure en el tiempo. Por último se suministrará e instalará la nueva señalización de todo el aeropuerto.

Realmente las actividades se pueden considerar menores, sin embargo es importante mencionar que la semana pasada se realizó visita con la administración del aeropuerto para evaluar todas las actividades e incluso algunas nuevas que se ajusten a las necesidades actuales de la terminal, ya que también a raíz de dicha visita se logró evidenciar la necesidad de realizar pruebas de presión al suministro de agua, para confirmar que los aparatos con fluxómetro funcionen adecuadamente, también se pueden realizar ajustes a las cantidades de pintura ya que las áreas que están faltando por dicho mantenimiento son menores a las establecidas [...].
(Negrillas y subrayas de la Sala)

En ese entendido, y al tenor del material probatorio allegado al expediente popular y que, acredita que en la actualidad, se están ejecutando obras en el aeropuerto “El Embrujo”, entre ellas, las de rehabilitación, colocación de formaleta, corte y sello de juntas, instalación de varillas de acero para anclajes en juntas longitudinales, carga y transporte marítimo de materiales e insumos desde puerto bahía en Cartagena, labores de pavimentación en concreto hidráulico de 18.720m² y mantenimiento general (de acuerdo con el objeto del contrato No. 15000342-OK-2015), en sentir de la Sala, resultan ilógicos, contradictorios e inconsecuentes los

argumentos consignados en el escrito de apelación por parte de la AEROCIVIL, de cara al acervo probatorio que la misma entidad allegó a esta Alta Corporación.

Bajo esta premisa, no es posible ratificar, y no resultan de recibo para la Sala, las aseveraciones según las cuales “(...) *desaparecieron los supuestos facticos que dieron origen a la interposición de la acción constitucional en razón a la carencia actual de objeto por hecho superado (...)*”, y que “(...) *hubo un desistimiento por parte de la entidad de llevar a cabo las obras de ampliación de la pista del mentado aeropuerto (...)*”¹⁸¹ (cuando ello, ciertamente, no corresponde a la realidad fáctica y jurídica del presente proceso).

Por otra parte, y en cuanto al estudio de capacidad de carga requerido de las islas de Providencia y Santa Catalina (en donde de manera científica se debían tener en cuenta todas las variables respectivas y en ponderación de las aspiraciones de desarrollo frente a la capacidad de los ecosistemas para soportar la explotación pretendida, procurando su conservación y sostenibilidad) se observa que, pese a que el Tribunal de primer grado, ordenó en su fallo al Municipio de Providencia y Santa Catalina efectuarlo y/o llevarlo a cabo dentro del término de diez (10) meses contados a partir de la ejecutoria de esa sentencia¹⁸², fue en sede de apelación que, la AEROCIVIL, aportó dicha prueba al expediente popular¹⁸³, indicando, entre otros aspectos, que: “(...) *señalamos que carece de fundamento en esta etapa del proceso adelantar un estudio de capacidad de carga, que si bien es cierto ya se realizó dentro del cumplimiento de los compromisos de la consulta previa (anexo CD), en este momento no tiene justificación alguna que el despacho ordene la realización de este estudio, cuando este sólo sería necesario si la AEROCIVIL mantuviera la realización del proyecto, que no lo es (...)*”¹⁸⁴.

En ese sentido, también le resulta contradictorio e inconsecuente a la Sala el argumento citado en precedencia, en sede de apelación, cuando ciertamente y de conformidad con las pruebas arrimadas al expediente, se observa que el proyecto de rehabilitación y mantenimiento de la pista del aeropuerto “*El Embrujo*”, efectivamente y en la actualidad, sí se está efectuando y/o llevando a cabo por parte de la referida entidad apelante. Así pues, y a juicio de la Sala, dicha aseveración no tiene asidero jurídico alguno en el *sub lite*.

Cabe recordar que, el mentado estudio de capacidad de carga, resulta de importancia capital ya que en aplicación del principio de desarrollo sostenible, debe determinarse con toda certeza cuáles son los límites a los que se debe sujetar la autoridad administrativa y la comunidad en general para la ampliación de servicios turísticos en el municipio de Providencia, en donde a más de valorar el desarrollo y crecimiento económico que puede generar, se establezca la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva, máxime si se tiene en consideración que las islas que conforman el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son oceánicas.

Dicho estudio, en definitiva, debía preceder a la realización del proyecto de rehabilitación y mantenimiento de la pista del aeropuerto, como elemento mínimo y esencial del principio de planeación contractual, porque solo de esta manera puede la autoridad determinar realmente cuál debe ser el alcance del proyecto para atender las necesidades de bienes o servicios que requiera la comunidad. Y,

¹⁸¹ Folios 1690 a 1694 del expediente popular de la referencia.

¹⁸² Folios 1644 a 1645 del cuaderno No. 4 del expediente de la referencia.

¹⁸³ En un (1) CD visible a folio 1694 del cuaderno No. 4 de la causa constitucional.

¹⁸⁴ Folio 1692 del cuaderno No. 4 del expediente popular.

en el caso *sub examine*, en observancia de la prueba arribada por parte de la AEROCIVIL (CD visible a folio 1694 del cuaderno No. 4 del expediente), se observa que, en efecto y en líneas generales, el referido estudio de capacidad de carga sí daba la viabilidad requerida para efectos de continuar con la realización de las obras que se encontraban en ejecución, sin embargo, se indicó allí que era menester integrar dichos resultados con instrumentos de planificación, como por ejemplo, Planes de Ordenamiento Turístico, Esquema de Ordenamiento Territorial y otros instrumentos de planificación, logrando coherencia a mediano y largo plazo en el manejo de todas las zonas y actores relacionados¹⁸⁵.

Para efectos de dar el debido respaldo probatorio a todo lo señalado en precedencia, la Sala encuentra que, también, reposa en el expediente popular Oficio con radicado No. 2017-2300004061, del 02 de febrero de 2017, **mediante el cual la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales de Colombia invitó al Director General de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) para tratar los temas relacionados con el proyecto de ampliación de la pista del aeropuerto “El Embrujo” de Providencia**¹⁸⁶. La reunión mencionada, se llevó a cabo el 28 de febrero de 2017, con la asistencia de la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA, Parques Nacionales Naturales, CORALINA y la Aeronáutica Civil¹⁸⁷. A su vez, obran algunos documentos allegados por la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), **que dan cuenta de la construcción de obras complementarias y ampliación de pista y plataforma, mantenimiento de pista en el aeropuerto “El Embrujo” de la isla de Providencia, contrato No. 15000342 de 2015 - Características del proyecto para instalación del campamento**¹⁸⁸.

De igual forma, es posible observar el Oficio de fecha 15 de marzo de 2017, en el que la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) **allegó CD con la información relacionada con el contrato celebrado con el consorcio “Providencia 2016”, y los demás documentos asociados con el contrato**¹⁸⁹ y, también, el Oficio No. 4404.198-2017009697, del 20 de abril de 2017, (suscrito por el Director de Desarrollo Aeroportuario de la Aeronáutica Civil), que en atención a las inquietudes planteadas por parte del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, **presentó la descripción técnica del alcance del proyecto y los polígonos, coordenadas y áreas de los terrenos necesarios para el proyecto y el plano de planta georeferenciado**¹⁹⁰.

Además, obra memorial suscrito por la apoderada judicial del municipio de Providencia y Santa Catalina, de fecha 07 de marzo de 2017, en el que remite medio magnético CD¹⁹¹, el cual contiene: **1) Convenio No. 1417 de 2016, cuyo objeto es: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la AEROCIVIL y la entidad territorial para que esta última contratara estudios de capacidad de carga de la isla de Providencia que permita la ejecución del contrato con relación al proyecto de ampliación de pista y plataforma, mantenimiento de pista en el aeropuerto El Embrujo de isla de Providencia enmarcados en los acuerdos de la consulta previa”,** entre otros, realizar capacitaciones durante la

¹⁸⁵ Valga aclarar que, se integraron para el mismo, criterios de sostenibilidad (buscando un turismo diferenciado e integrado al desarrollo económico del destino), sin poner en riesgo la plataforma natural y socio cultural, que configuran los atractivos turísticos de las islas de San Andrés.

¹⁸⁶ Visible a folio 88 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

¹⁸⁷ Folios 89 a 90 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

¹⁸⁸ Folios 10 a 20 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

¹⁸⁹ Folios 66 a 87 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

¹⁹⁰ Folios 91 a 112 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

¹⁹¹ Folios 24 a 25 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

ejecución del proyecto donde se capacite a las personas que brindan servicios turísticos para que promuevan el respeto por la cultura raizal; a fortalecer las instituciones culturales, sociales y educativas de las islas de Providencia y Santa Catalina mediante capacitaciones en cada área y otras herramientas de divulgación (cartillas, videos, plegables, entre otros) a realizar el estudio de capacidad de carga de la isla de Providencia y Santa Catalina previo al inicio del proyecto y a gestionar, estructurar y formular proyectos de beneficio colectivo de la comunidad raizal de Providencia durante la etapa consultiva del proyecto “Realizada con las comunidades raizales de las islas de Providencia y Santa Catalina”, 2) Copia de los dos informes de ejecución del convenio y 3) Esquema del ordenamiento territorial.

Pues bien, de otra parte, y al tenor de la totalidad del material probatorio allegado a la presente causa colectiva, y luego de su análisis íntegro y minucioso por parte del juez constitucional de segundo grado, no cabe duda para la Sala que, ciertamente, la entidad responsable del proyecto (es decir la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil) diseñó una serie de medidas y actividades tendientes a prevenir o mitigar los impactos ambientales que pudiera ocasionar la ejecución del proyecto de ampliación de la pista del aeropuerto “El Embrujo” de la isla de Providencia, las cuales fueron aprobadas por la Autoridad de Licencias Ambientales - ANLA; no obstante, dicha aprobación no garantiza el efectivo cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental (PMA), toda vez que ello se constata a medida que vaya avanzando el proyecto en obra.

Tanto es así, que se observó por parte de la Sala que si bien en el PMA presentado por la Aeronáutica Civil se identificaron, cualificaron y cuantificaron los impactos ambientales que causaría la ejecución del proyecto, no obstante, se pudo constatar el incumplimiento por parte de la entidad, al verificar conforme a las pruebas allegadas por las autoridades ambientales la afectación a la zona de protección del Parque Nacional Natural “Old Providence McBean Lagoon”, consistente en el ingreso de gran cantidad de material de sedimento al interior del área protegida y en la zona de manglar, con todos los efectos adversos a la conservación de una zona tan particularmente delicada e importante.

Prueba de ello, sin ir más lejos, consta en el contenido de la Resolución No. 1456 del 13 de noviembre de 2015, proferida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, “Por la cual se modifican las medidas de manejo ambiental contenidas en el plan de manejo ambiental establecido mediante la Resolución No. 081 del 28 de enero de 2003 y se toman otras determinaciones”. Allí, en dicho acto administrativo, y en lo referente a la ubicación del aeropuerto de Providencia, se consagró lo siguiente:

[...] Localización:

El aeropuerto “El Embrujo” de la isla de Providencia y Santa Catalina, se localiza al norte de Colombia, en el departamento del San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Presenta las siguientes coordenadas:

Tabla 2-1. Localización y coordenadas Aeropuerto El Embrujo:

Sectores:

- Cabecera 17.
- Cabecera 35.

Coordenadas:

Este:

- 535,814,2.
- 536,033,6.

Norte:

- 1,973,671,9.
- 1,972,397,1.

Municipio: Providencia y Santa Catalina.

Departamento: San Andrés, Providencia y Santa Catalina [...].

Así mismo, la Sala pone de presente que, obra en la presente causa constitucional Resolución No. 00153, del 10 de febrero de 2017, **mediante la cual la Directora General (E) de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, impuso una medida preventiva de suspensión de actividades a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)**¹⁹².

En este orden de ideas, resulta claro para esta Corporación que la ejecución de la obra de ampliación del aeropuerto de Providencia, a pesar de las medidas de manejo impuestas para reducir el impacto de las mismas, no tuvieron el resultado esperado y, a causa de ello, se causaron afectaciones a la zona de manglar del Parque Nacional Natural cuyas consecuencias a mediano y largo plazo, aún, no se encuentran determinadas con total certeza.

Por último, y en cuanto al argumento de la entidad apelante, concerniente a que “(...) *la acción popular instaurada resulta improcedente, por cuanto en el caso concreto no se evidencia una trasgresión palpable y cierta a los derechos e intereses colectivos (...)*”¹⁹³, la Sala concluye que, en definitiva, dicha aseveración no se encuentra llamada a salir adelante, tal y como probatoriamente se respalda a continuación. Observemos:

En el expediente popular de la referencia, es posible ubicar el Acta de Inspección Judicial, de fecha 9 de marzo de 2017, efectuada por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (visible en CD adjunto que obra a folio 1095 del cuaderno No. 2 de la causa popular)¹⁹⁴, donde dicha Corporación destacó que:

[...] Constata la Sala que, en la actualidad, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil está en trámite de ejecución del proyecto de construcción de obras complementarias y ampliación de la pista y plataforma y mantenimiento de pista en el aeropuerto “El Embrujo” de la isla de Providencia, el cual tiene las siguientes especificaciones según la autoridad aeroportuaria:

- Longitud de pista: 1.290 metros.
- Ancho de calzada: 15 metros.

¹⁹² Folios 47 a 65 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

¹⁹³ Folios 1690 a 1694 del expediente popular de la referencia.

¹⁹⁴ Folio 1095 del cuaderno No. 2 del expediente de la referencia.

- Zona de seguridad: menos de 40 metros.
- Franja de cabecera: 35.60 metros.
- Franja cabecera: 17 menos 60 metros.
- Franja pista: menos de 1.300 metros.
- Canales: 1.546 metros.
- Plataforma: 55x49 metros.

Dicho aeropuerto, en la actualidad permite, la operación de aeronaves LET410 con capacidad para 19 pasajeros.

De conformidad con lo expuesto por la Aeronáutica Civil, con el proyecto de ampliación se pretende mejorar la condición actual del aeropuerto permitiendo la operación de naves de mayor capacidad como la ATR72 y similares, generando un mayor tráfico aéreo y conectividad con el resto del territorio colombiano y del mundo. Por lo que lo pretendido es ejecutar la ampliación de la pista en plataforma y calles de rodaje de la siguiente forma:

- Longitud de pista 1.550 metros.
- Ancho de calzada 30 metros.
- Calle de rodaje alfa 25.10 metros.
- Ancho de calle de rodaje alfa 18 metros.
- Longitud franja de pista 1.670 metros.
- Ancho zona de seguridad 80 metros.
- Ancho extremo pista cabecera 35 80x60 metros.
- Ancho extremo pista cabecera 17 80x60 metros.
- Canales de drenaje superficial 3.056 metros.
- Box culverts de 70 metros cada uno para drenaje de las cuencas hídricas hacia el manglar.
- Plataforma 57x53 metros.

Con lo anterior, según las pruebas y lo expuesto por la Aeronáutica Civil, el aeropuerto “El Embrujo” de la isla de Providencia permitiría la operación de aeronaves ATR72 y similares, con una capacidad de 66 pasajeros.

Es decir que, el aeropuerto “El Embrujo” pasaría a tener una extensión en pista de 260 metros más respecto a la longitud que actualmente tiene, permitiendo de esta manera un mayor tráfico aéreo y, por ende, un aumento en el flujo de visitantes a las islas de Providencia y Santa Catalina [...]”. (Subrayas de la Sala de Decisión)

Además, también reposa en la causa colectiva, Acta de Inspección Judicial de fecha 14 de agosto de 2017, efectuada por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (visible en CD adjunto que obra a folio 1318 del cuaderno No. 3 de la causa popular)¹⁹⁵, y cuyo objeto consistió en: “realizar la continuación de la inspección judicial para evidenciar el lugar en el cual se está desarrollando el proyecto de ampliación del aeropuerto El Embrujo, de la isla de providencia”. **En dicha diligencia, se pudo constatar por parte de esa Corporación, entre otros, el estado de la pista así como las actividades desarrolladas para la ejecución del proyecto.** En esta diligencia, además, la directora del Parque Nacional Natural McBean Lagoon (Dra. Marcela Cano),

¹⁹⁵ Folio 1318 del cuaderno No. 3 del expediente popular de la referencia.

expuso el incidente sucedido con el contratista de la Aeronáutica Civil en el cual se comprometió la zona del manglar del parque, detallando lo siguiente, a saber:

*“[...] La obra empezó realizando un descapote de toda la vegetación de acá, metieron retroexcavadoras, camiones y todas esas cosas y empezaron a amontonar el material en unos montículos independientes acá. **Les cayó un aguacero muy fuerte y toda el agua del sedimento se fue al parque. Ellos tenían que hacer una serie de obras antes de intervenir, como era poner una señalización claro del límite del parque y tenían que hacer unas obras para el manejo de las aguas, cuando nosotros nos dimos cuenta de que eso no estaba, entonces vinimos acá y nos dimos cuenta del impacto sobre el manglar que se había generado por ese descapote y nosotros nos reunimos con el contratista y le dijimos que hasta que no se aclare el traslape con el límite del parque si hay o no hay, hay que tener precaución** [...] cuando el contratista se dio cuenta de lo que había pasado construyó estos trinchos, que ya están desbaratados, para mitigar la sedimentación y pusieron posterior al inicio de la obra después de octubre por allá en diciembre colocaron ese plástico verde que ya también está destruido [...] **Este borde del manglar se vio afectado y el manglar que hay ahí es un manglar que tiene unas raíces para arriba, todas las raíces en esa franja del manglar quedaron totalmente por debajo del sedimento o sea que ese manglar va a tender a morirse y más allá hay una laguna, un plano lodoso muy grande a donde llegó todo el sedimento.** Nosotros en estos momentos estamos haciendo una evaluación de los daños reales dentro del parque y como les digo podemos ver más allá. **También esta parte del plástico que se puso hasta donde iba a ir la obra y ahí estamos dentro de un manglar, o sea que el contratista nos explicó que toda esa zona iba a ser descapotada dentro del manglar, por eso ahí nosotros pusimos la alerta de que (sic) tenemos que aclarar porque hasta donde tenemos conocimiento, el proyecto en ningún momento iba a hacer ningún aprovechamiento al manglar y ahí están las estacas dentro del manglar** [...]”.* (Destacado por la Sala)

Así mismo, y para corroborar aún más la transgresión a los derechos colectivos referentes al goce de un medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, obra en la causa constitucional Informe técnico No. 020-2017, del 6 de agosto de 2017, allegado por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales¹⁹⁶, donde puso de presente que, **respecto al tema de identificación de linderos entre el parque natural y el aeropuerto (y del análisis técnico realizado a las Resoluciones 1021 de 1995 y 013 de 1996, en donde se precisan los límites del Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon y su zona de amortiguadora), se encontraron serias inconsistencias, en donde se observa que un sector de la pista del Aeropuerto “El Embrujo” se encontraba dentro de la delimitación del parque natural en un 62% aproximadamente.** Adicionalmente, **indicó que el sector de la pista ubicado dentro de la delimitación del parque natural, se encuentra en la parte norte, precisamente donde se autorizó la ampliación de la misma (distancia medidas en plano IGAC, a escala 1:20.000-2008).** A su vez, en el informe aludido, se señaló que “(...) con la Resolución No. 2214 de 2016 se precisan los

¹⁹⁶ Folios 1291 a 1305 del cuaderno No. 3 del expediente popular.

límites de la zona amortiguadora, una vez constatadas las coordenadas con el plano IGAC-2008, se observa que la pista queda dentro de la zona de amortiguación en un porcentaje aproximado del 86% (...). **Por último, en el referido informe técnico, se puso de presente que la ampliación de la pista calculada para una distancia de 260 metros, se encuentra ubicada dentro de la zona de amortiguación.** (Negrillas y subrayas por fuera de texto)

De igual manera, la Sala pone de presente el contenido del Oficio No. 2863, del 9 de agosto de 2017, en el que el Secretario de Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dio respuesta a la solicitud efectuada por el Tribunal respecto de las condiciones de la calidad de agua proveniente del acueducto denominado “Fresh Water Bay”, ubicado en el municipio de Providencia¹⁹⁷. Allí, en líneas generales, se manifestó lo siguiente:

*[...] En respuesta a la solicitud de la información de la referencia en relación a las condiciones de potabilidad de las aguas provenientes del acueducto de Fresh Water Bay, respetuosamente me permito informar que la Secretaría de Salud Departamental, en cumplimiento de las funciones de vigilancia y control de la calidad de agua potable, ha adelantado de forma conjunta con la Unidad Especial de Servicios Públicos Municipal la programación y toma de muestras de acciones, vigilancia de la calidad físico química y microbiológica del agua para consumo humano con la frecuencia y número mínimo de muestras a analizar por cada frecuencia según lo establecido en el Decreto 1575 del 2007, Resolución 2115 del 2007 en los artículos 24 y 26; razón por la cual **para el año 2016, en los meses de julio y octubre, se realizaron cinco (5) muestras de agua en diferentes puntos previamente concertados como se indica en la tabla No. 1, y para el año 2017 hasta la fecha se han adelantado un total de cuatro (4) muestras en los meses de enero y abril, como se indica en la tabla No. 2.***

[...]

Se establece que el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA) del municipio es de 47.04%, con un nivel de riesgo MEDIO para la vigencia 2016.

[...]

Se establece que el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA) del municipio es de 22.04%, con un nivel de riesgo MEDIO para lo que va corrido en la vigencia 2017.

[...]

*En este mismo orden de ideas, me permito manifestarle que en cumplimiento a la Resolución 2115 del 2007 y la Resolución 0082 del 2009 para la expedición del concepto sanitario del Servicio Público de Acueducto que expide la Autoridad o Distrital Sanitaria soportada en el concepto sanitario que incluye buenas practicas sanitarias BPS, Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano IRCA, y el Índice de Riesgo para Abastecimiento Municipal IRABAM, **se encuentra programada para el año 2017, para los meses entre julio y agosto***

¹⁹⁷ Folios 447 a 448 del cuaderno anexo No. 2.

del presente hogaño, debido a que esta actividad se realiza de forma anual en el municipio de providencia según lo establecido en las citadas resoluciones [...]”. (Destaca la Sala)

También, se destaca el Informe sobre las condiciones de cobertura, calidad y condiciones generales de la prestación del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, en el municipio de Providencia y Santa Catalina (de fecha 7 de marzo de 2017), efectuado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios¹⁹⁸. En dicho informe, se resalta lo siguiente:

“[...] Acueducto

Cobertura: *A través de la visita técnica efectuada por la entidad el 31 de mayo de 2016, el prestador estableció que la cobertura para este servicio es del 63%, según el Plan de Desarrollo 2014-2018.*

Calidad: *Producto del seguimiento que viene adelantando la entidad frente a la calidad del agua para el consumo humano, la Secretaría Departamental de Salud del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina con oficio SSPD No. 20165290863982 del 16 de diciembre de 2016, informó que en los meses de julio y octubre de 2016, se suministró agua no apta para el consumo humano, situación que fue corroborada en el Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano – SIVICAP, administrado por el Instituto Nacional de Salud.*

A continuación, se muestra en detalle los resultados del índice de riesgo de la calidad del agua, correspondiente a las muestras tomadas por la autoridad sanitaria en los periodos enunciados:

| No. DE LA MUESTRA | FECHA DE TOMA | IRCA (%) | NIVEL DE RIESGO |
|--------------------------|----------------------|-----------------|------------------------|
| 052 | 19/07/2016 | 17,54 | Medio |
| 053 | 19/07/2016 | 17,54 | Medio |
| 054 | 19/07/2016 | 35,08 | Medio |
| 178 | 27/10/2016 | 70,79 | Alto |
| 179 | 27/10/2016 | 0 | Sin riesgo |

Alcantarillado

Cobertura: *Según la visita efectuada por la Superservicios, el 31 de mayo de 2016, se estableció que la cobertura del servicio es del 4, 75% correspondiente a la isla de Santa Catalina.*

¹⁹⁸ Folios 29 a 41 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

Calidad: Frente a la calidad del vertimiento, vale la pena mencionar que se hace vertimiento al Mar Caribe. A través de la visita realizada el 31 de mayo de 2016, se estableció que el prestador no toma muestras de calidad de vertimiento, que permitan establecer las condiciones de las aguas servidas que se descargan de las redes de recolección a cargo del operador [...].”

Por último, se evidencia el Oficio No. DM 02-2016-111, de fecha 17 de abril de 2017¹⁹⁹, donde el Alcalde municipal de Providencia - isla, allegó los siguientes documentos al presente expediente, a saber:

- Evidencias de gestiones respecto a requerimientos e incumplimientos frente al contratista, del nuevo sistema de tratamiento en formato digital, en once (11) archivos digitales.
- Copia del Plan de Emergencias y Contingencias de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en un (1) archivo digital.
- Análisis de los parámetros fisicoquímicos, permisos de vertimientos y resultados de muestras de control en seis (6) archivos digitales y copia de la bitácora de operación en 331 folios.

Pues bien, con todo lo anterior, y si bien es cierto que antes de la declaratoria del Parque “*Old Providence McBean Lagoon*” ya se encontraba en ese lugar la pista del mentado aeropuerto, ello no puede ser motivo para que la ampliación del aeropuerto desconozca la existencia actual del parque Nacional Natural, y por esa vía, la necesidad de su protección real y efectiva. En efecto, este juez colectivo, no desconoce que en el pasado se tomaron medidas que en muchas oportunidades (por desconocimiento de las consecuencias ambientales) terminaron generando graves afectaciones ecológicas que las generaciones posteriores han tenido que padecer. Pero hoy día, ciertamente, la realidad es otra. El progreso científico permite (las más de las veces), conocer los efectos adversos y perjudiciales que el ser humano puede causar a su entorno y, es sobre este conocimiento actual, que este juez constitucional debe tomar las determinaciones y medidas a las que haya lugar para evitar afectaciones a derechos colectivos, que se han acreditado en el proceso, por las acciones y omisiones de algunas de las autoridades administrativas que han sido convocadas a esta causa.

Reconocida la importancia de los manglares como ecosistemas irremplazables, considerados como una de las cinco (5) unidades ecológicas más productivas del mundo, sitio de desove de innumerables especies marinas lo que implica que de la condición de los manglares depende el desarrollo de especies de pesca, además de contribuir a la reducción del impacto de mareas y de ser una verdadera barrera natural, protectora contra vientos huracanados, no puede esta Corporación Judicial sino proteger los derechos colectivos que, efectivamente se encuentran vulnerados en el sub lite, relacionados con el **goce de un ambiente sano** y a la **existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como**

¹⁹⁹ Visible a folios 113 a 446 del cuaderno anexo de pruebas No. 2.

los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente²⁰⁰.

No cabe duda que, la transgresión de estas garantías colectivas, se extiende a todas las personas que residen en las islas de Providencia y Santa Catalina; sin que ello se desconozca que afecta de manera especial a los miembros de la comunidad étnica raizal que son la población mayoritaria de ese municipio²⁰¹. Por lo anterior, se hace necesario ordenar a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) que, en el caso de marras, tome las medidas inmediatas y necesarias que aseguren las condiciones de seguridad para la operación aérea con el municipio de Providencia (por cuanto podría comprometer la vida de las personas que utilizan este medio de transporte) y, además, que con su actividad y culminación de la respectiva obra de ampliación del aeropuerto se abstenga de seguir vulnerando los derechos colectivos arriba anotados y que, efectivamente, se encuentran conculcados en el *sub judice*.

Huelga aclarar que, no sólo desde la perspectiva del crecimiento económico y las facilidades de comunicación que son bienvenidas en todas las comunidades, sino también que, el mejoramiento de las condiciones de vida también está asociado a la defensa del medio ambiente sano, del cual depende el ser humano para su propia supervivencia; aspectos que a todas luces no pueden ser soslayados en un territorio que optó por el ecoturismo como su eje principal de desarrollo y dinamizador de la economía local.

En ese entendido, y con las justificaciones anteriormente señaladas, la Sala confirmará la protección otorgada por el Tribunal de primer grado a los derechos relacionados con el **goce de un ambiente sano** y a la **existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente²⁰²**, como en efecto, se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

En síntesis, las reflexiones consignadas en respuesta al problema jurídico planteado, indican que ante la eventual amenaza a los derechos colectivos que se derivará al continuar las obras de ampliación del aeropuerto “El Embrujo”, las inconsistencias presentadas en los estudios de impacto ambiental y en la delimitación del área, además del daño efectivo causado a las zonas de campamento y descapote inicial, evidencian una potencial amenaza latente a la zona adyacente al Parque Nacional Natural “*Old Providence McBean Lagoon*”; razón por la cual, son procedentes y legítimamente necesarias las medidas de protección y demás decisiones que deban adoptarse en la presente sentencia popular de segundo grado, bajo el argumento de su carácter preventivo y la aplicación de los principios de prevención y de precaución. Además, en la presente causa, se pudo corroborar con claridad las competencias de las diferentes autoridades ambientales, las cuales deben actuar de manera armónica,

²⁰⁰ Previstos en los ordinales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998.

²⁰¹ Según los datos del DANE, el grupo étnico raizal de San Andrés y Providencia, para el caso del municipio de Providencia, es superior al 85% de la población total.

²⁰² Previstos en los ordinales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998.

organizada y concatenada para efectos de dar un cumplimiento real y efectivo a las órdenes que, en el *sub examine*, el juez constitucional impartirá y/o proferirá.

Así las cosas, y en resumen, los argumentos presentados en sede de apelación por parte de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), acorde al análisis íntegro y detenido del acervo probatorio allegado, no están llamados a prosperar, ni tienen asidero jurídico alguno para esta Sala de Decisión, finalmente.

XIII.2. Conclusiones generales de la Sala de Decisión en torno a la totalidad del acervo probatorio allegado a la presente causa popular objeto de estudio.

Luego del análisis conjunto, completo, integrado así como actualizado del acervo probatorio allegado a la presente causa que aquí se estudia (y que resulta de capital importancia para efectos de la decisión que éste Juez constitucional de segundo grado adoptará)²⁰³, la Sala puede arribar a las siguientes conclusiones en el *sub lite*, que a continuación se exponen:

- Se encuentra acreditado que, la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) y el Municipio de Providencia, se encontraban adelantando la ejecución de la ampliación del aeropuerto denominado “*El Embrujo*”, en la isla de Providencia.
- Que la ejecución de tales obras contó con la licencia ambiental otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, que impuso el Plan de Manejo Ambiental, a fin de mitigar las afectaciones al medio ambiente por la ejecución de las obras.
- Que a pesar de lo anterior, durante la realización de actividades propias del contrato para la ampliación de la pista del aeropuerto, se efectuó el descapote de una amplia zona aledaña al Parque Nacional Natural “*Old Providence McBean Lagoon*”, que terminó junto con otro material de sedimentación en la zona de manglar del parque.
- Que los manglares son ecosistemas de indiscutible importancia ambiental y que, cualquier afectación a los mismos, puede generar consecuencias sumamente graves; por lo que se hace necesario tomar medidas judiciales y constitucionales para su efectiva protección.
- Que con estas acciones y/u omisiones, se vulneraron los derechos e intereses colectivos concernientes al **goce de un medio ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución**²⁰⁴; las cuales resultan atribuibles a algunas de las entidades que aquí fungen como demandadas.
- Quedó demostrado que las condiciones de la pista del aeropuerto “*El Embrujo*” requieren intervención inmediata para su mantenimiento, por

²⁰³ Y en ejercicio de una valoración al tenor de los presupuestos de la sana crítica.

²⁰⁴ Consagrados en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

cuanto no ofrece condiciones de seguridad para las operaciones aéreas que allí se efectúan.

- Es indispensable e imperativo el referido estudio de capacidad de carga de las islas de Providencia y Santa Catalina, en donde de manera científica se tengan en cuenta todas las variables que al efecto correspondan; ponderando las aspiraciones de desarrollo frente a la capacidad de los ecosistemas para soportar la explotación pretendida procurando su conservación y sostenibilidad.

En ese entendido, y en consideración a esta circunstancia, la Sala considera que fue acertada la decisión que en su momento adoptó el *a-quo*, en su proveído apelado de primer grado de 23 de octubre de 2017; pues la transgresión a los derechos colectivos concernientes al **goce de un ambiente sano** y a la **existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente**²⁰⁵ efectivamente existió y, aún se presenta en la actualidad, con ocasión de la problemática ambiental imperante en el municipio de Providencia y Santa Catalina.

XIII.3. Órdenes concretas a impartir al interior de la presente acción popular.

Con fundamento en todo lo señalado en precedencia, ésta Sala de Decisión procederá a modificar la parte resolutive de la sentencia de 23 de octubre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. La Sala dispondrá que, y toda vez que en la actualidad se encuentran en fase de ejecución el contrato de obra No. 15000342-OK-2015 (consistente en actividades concernientes a la rehabilitación y mantenimiento de la pista existente mediante la repavimentación en concreto hidráulico de 18.720m², movimientos de tierra y rellenos granulares, corte y sello de juntas, colocación de formaleta, instalación de varillas de acero para anclajes en juntas longitudinales, entre otras actividades a realizar), aunado a las obras que se planean ejecutar bajo el contrato No. 18001571-H4 de 2018 (suscrito entre la AEROCIVIL y la empresa AXIOMA INGENIERÍA S.A.S.), se ordene a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – AEROCIVIL que, en virtud de su actividad, adopte todas las medidas y gestiones que sean necesarias para efectos de la culminación satisfactoria de los mentados contratos, sin ir en detrimento de los derechos y garantías colectivas arriba enunciadas y constitucionalmente protegidas, en observancia de los principios de prevención y de precaución esbozados en la presente sentencia.

2. De igual forma, por ser de su competencia y resorte, y como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas

²⁰⁵ Previstos en los ordinales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998.

situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, la Sala instará a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) para que, en el marco de sus competencias y de manera solidaria y concatenada, adelanten y/o adopten todas las actividades y acciones pertinentes para efectos de garantizar una protección real, efectiva y palpable de los derechos colectivos antes mencionados, una vez cobre ejecutoria la presente providencia judicial.

3. La Sala también, y en esta oportunidad, ordenará la realización y/o la instalación de mesas de trabajo, con la presencia de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Municipio de Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE), Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Defensoría del Pueblo – Regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente sentencia popular.

Dichas mesas de trabajo, deberán realizarse como mínimo una (1) vez al mes, y las acciones y determinaciones que se adopten o se verifiquen en ellas, deberán ser informadas al comité de verificación de la sentencia, el cual fue integrado y/o conformado por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en su fallo de 23 de octubre de 2017.

4. Por último, la Sala también ordenará que, en el término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, se allegue un cronograma en el cual se delimiten claramente las actividades y gestiones que se realizarán para el cumplimiento íntegro de la orden, especificando, cada una de las responsabilidades y deberes de las entidades condenadas.

En todo lo demás, y como es natural, se dejará incólume el contenido de la parte resolutive de la sentencia apelada de 23 de octubre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Resulta evidente que, las ordenes aquí impartidas, no resultan ser un asunto ajeno a las competencias del juez de la acción popular, antes bien, por el contrario, se ha consolidado como una de las formas de materialización del Estado social, constitucional y democrático de derecho y del principio de solidaridad.

Con base en lo anterior, la Sala considera que la decisión aquí asumida, como consecuencia de la amenaza latente en la zona adyacente al Parque Nacional Natural “*Old Providence McBean Lagoon*”, con ocasión de las obras actuales de ampliación del aeropuerto “El Embrujo” (en el municipio de Providencia), resulta ser una consecuencia lógica, obligatoria e ineludible de los hechos probados, en virtud del propósito de garantizar el ejercicio adecuado y pacífico de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, la existencia del

equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente²⁰⁶, de todos los habitantes de las islas que conforman el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

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

FALLA:

PRIMERO: ADICIONAR un ordinal **DÉCIMO** a la sentencia de 23 de octubre de 2017, de la siguiente forma:

“DÉCIMO: ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil – AEROCIVIL que, y toda vez que en la actualidad se encuentran en fase de ejecución el contrato de obra No. 15000342-OK-2015 (consistente en actividades concernientes a la rehabilitación y mantenimiento de la pista existente mediante la repavimentación en concreto hidráulico de 18.720m², movimientos de tierra y rellenos granulares, corte y sello de juntas, colocación de formaleta, instalación de varillas de acero para anclajes en juntas longitudinales, entre otras actividades a realizar), aunado a las obras que se planean ejecutar bajo el contrato No. 18001571-H4 de 2018 (suscrito entre la AEROCIVIL y la empresa AXIOMA INGENIERÍA S.A.S.), en virtud de su actividad, adopte todas las medidas y gestiones que sean necesarias para efectos de la culminación satisfactoria de los mentados contratos, sin ir en detrimento de los derechos y garantías colectivas arriba enunciadas y constitucionalmente protegidas, en observancia de los principios de prevención y de precaución, esbozados en la presente sentencia.”

SEGUNDO: ADICIONAR un ordinal **UNDÉCIMO** a la providencia popular de 23 de octubre de 2017, de la siguiente manera:

“UNDÉCIMO: ORDÉNASE, por ser de su competencia y resorte, y como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) para que, en el marco de sus

²⁰⁶ Previstos en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998.

competencias y de manera solidaria y concatenada, adelanten y/o adopten todas las actividades y acciones pertinentes para efectos de garantizar una protección real, efectiva y palpable de los derechos colectivos antes mencionados, una vez cobre ejecutoria la presente providencia judicial.”

TERCERO: ADICIONAR un ordinal **DUODÉCIMO** a la sentencia apelada de 23 de octubre de 2017, en los siguientes términos:

*“**DUODÉCIMO: ORDÉNASE** la realización y/o la instalación de mesas de trabajo, con la presencia de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (AEROCIVIL), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), el Departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Municipio de Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), la Oficina de Control de Circulación y Residencia (OCCRE), Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Defensoría del Pueblo – Regional San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente sentencia popular. Dichas mesas de trabajo, deberán realizarse como mínimo una (1) vez al mes, y las acciones y determinaciones que se adopten o se verifiquen en ellas, deberán ser informadas al Comité de Verificación de la sentencia, el cual fue integrado y/o conformado por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en su fallo de 23 de octubre de 2017.”*

CUARTO: ADICIONAR un ordinal **DECIMOTERCERO** al proveído dictado el 23 de octubre de 2017, de la siguiente forma:

*“**DECIMOTERCERO: ORDENAR** que, en el término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, se allegue un cronograma en el cual se delimiten claramente las actividades y gestiones que se realizarán para el cumplimiento íntegro de la orden, especificando, cada una de las responsabilidades y deberes de las entidades condenadas.”*

QUINTO: CONFIRMAR en todo lo demás el fallo impugnado.

SEXTO: 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.

SÉPTIMO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

OCTAVO: ACEPTAR la renuncia de poder especial presentada por el doctor Juan Claudio Arenas Ponce, en su calidad de apoderado judicial de Parques

Nacionales Naturales de Colombia, en los términos consignados en el memorial que obra a folios 1842 a 1844 del expediente constitucional.

-0

NOVENO: ACEPTAR la renuncia de poder presentada por el doctor Jorge Iván Hurtado Mora, en su condición de apoderado judicial de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en los términos anotados en el memorial que obra a folios 1864 a 1865 del expediente popular.

DÉCIMO: RECONOCER al doctor Gustavo Vargas Quintero, como apoderado especial de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, en los términos y para los fines consignados en el poder que obra a folios 1888 a 1893 del expediente de la referencia.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

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

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
VALDÉS**
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO
Consejero de Estado