

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

San Andrés Isla, veintitrés (23) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADA PONENTE: NOEMÍ CARREÑO CORPUS

EXPEDIENTE	NO. 88-001-23-33-000-2016-00066-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	JOSEFINA HUFFINGTON ARCHBOLD Y OTROS
DEMANDADO:	AERONAUTICA CIVIL, MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA Y OTROS

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala de Decisión de la Corporación a dictar sentencia dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos promovido por la señora Josefina Huffington Archbold, en nombre propio y como representante legal de la Veeduría Cívica de Old Providence, 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 Jose Huffington Archbold, Luz Marina Livingston Bernard, Fanny Howard, Ana Cristina Mow Robinson, Angela Lucía Peñaloza Britton, Richard Hawkins, Juan Umbacia 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, en contra de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA -, Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Municipio de Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio del Interior, Invías, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA -, Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE - , Procuraduría General de la Nación, Parques Nacionales Naturales de Colombia y Defensoría del Pueblo.

2. ANTECEDENTES

La Sra. Josefina Huffington Archbold, actuando en nombre propio y como representante legal de la Veeduría Cívica de Old Providence junto a otros ciudadanos, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, en aras de la protección de los derechos e intereses colectivos a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento 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, relacionada 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 la islas de Providencia y Santa Catalina, consagrados en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

2.1. HECHOS

Los hechos relatados en la demanda se resumen así:

1. Afirman los accionantes que desde hace más de 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 "El Embrujo", como expresión de una verdadera política de integrar a la Nación el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, señalando que prueba de ello es la Resolución No. 278 de 1953.
2. Señalan los accionantes que la Aeronáutica Civil inició la ejecución de un proyecto cuya finalidad, de acuerdo con el acto administrativo¹ que otorgó la licencia ambiental, es 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

¹ 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.

aeropuerto "El Embrujo" en el municipio de Providencia, Isla. Todo ello de acuerdo al crecimiento del índice de pasajeros, operaciones y carga, garantizando la seguridad operativa el 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.

3. Explica que para cumplir con los parámetros geométricos requeridos por la OACI para el tipo de aeronave mencionado, la pista será ampliada longitudinalmente 260 metros, pasando de 1290 metros a 1550 mts.; 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.
4. Señalan los accionantes 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.
5. Exponen que el ATR 72-200 es un avión comercial propulsado por dos motores turbohélice, para viajes regionales que tiene una capacidad máxima de 74 pasajeros, lo cual indica que se incrementará el número de pasajeros a las islas de Providencia y Santa Catalina sin que previamente se haya hecho un estudio de capacidad de carga, lo cual estaría comprometiendo el territorio insular y la comunidad que en él se encuentra ancestralmente asentada.
6. Manifiesta que de acuerdo con la comunicación recibida por la ANLA, con radicado No. 2015031701-1-002 del 13 de julio de 2015, Parques Nacionales Naturales de Colombia reiteró que el proyecto se encuentra en el área amortiguadora del Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon, e informa que dio traslado a CORALINA para que esa entidad atienda lo solicitado.
7. Exponen 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 PNN Old Providence McBean Lagoon y el DMI del Área Marina Protegida, 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 El Embrujo).

8. Exponen 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.
9. Los accionantes explican 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 del agua 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.
10. Los accionantes son enfáticos en señalar 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. Precisan que este estudio de capacidad de carga no existe y no puede ser realizado durante la ejecución del proyecto, motivo por el cual el proyecto debe ser suspendido.
11. Informan 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 es 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 compromete la sustentabilidad de ambas islas.

12. A lo anterior agregan que la ejecución del proyecto implica la intervención en una isla de sólo 17 Km², con rellenos y terraplenes, la construcción de canales paralelos a la pista revestidos en concreto, descapote de terreno que afectará más de 180.229 mt²; en cortes de material de terreno natural en la pista, 60.940 mt³, en la plataforma 21.427 mt³ y en el cono de aproximación 674.733 mt³.
13. Aseguran los demandantes 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 Fregata 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 de vida, entre otros.**"²
14. Explica que los DMI o Distritos de Manejo Integrado, reglamentados por el Decreto 1974 de 1989, se definen como un espacio de la biosfera que por razón de factores ambientales o socioeconómicos se delimita 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. Precisa que a pesar de la importancia del proyecto en cuestión, la corporación ambiental CORALINA omitió pronunciarse frente al mismo.

A continuación los demandantes presentan en subcapítulos, los aspectos que consideran afectan los derechos colectivos, que se resumen de la siguiente manera:

² Ver folio 6 del cuaderno principal.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

1. Hechos relacionados con la crisis de la operación de los servicios de salud y servicios públicos esenciales.

Fundamentalmente señalan 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, exponen que Providencia carece de una red hospitalaria que le permita atender pacientes en un nivel superior al primero (1º) lo que lo asemeja más a un puesto de salud que a un verdadero centro de atención hospitalaria.

Manifiestan que la ausencia de una red hospitalaria expone a la población a altos niveles de vulnerabilidad, señalando a manera de ejemplo que las mujeres providencianas tienen que ser remitidas al hospital de San Andrés – que también, afirman los accionante, es limitado y deficiente – porque no tienen condiciones para dar luz a sus criaturas en su propia tierra.

Agregan a lo anterior 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; (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.

2. Hechos relacionados con el flujo migratorio a las islas de Providencia y Santa Catalina.

En este sub-acápito, los demandantes exponen que el Decreto 2762 de 1991³, 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 pone en peligro los recursos naturales y ambientales del archipiélago.

Recuerdan que la Corte Constitucional en la sentencia T- 284 de 1995 expuso que las condiciones ambientales óptimas para el desarrollo de la vida digna obligan al

³ Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Estado y a la sociedad a acometer los asuntos atinentes al deterioro ambiental desde una perspectiva integral que involucre una solución a problemáticas tales como: asentamientos irregulares, deterioro constante de recursos naturales renovables y la creación por el hombre de elementos y factores nocivos que inciden en el menoscabo del ambiente.

Informan que entre los años 2000 y 2012 la isla de San Andrés fue visitada por 9.699.222 turistas, número que supera 121 veces el de la población raizal y residente que habitan el territorio si se toma como población de la isla 80.000 personas.

Exponen 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 "El Embrujó".

3. Hechos relacionados con los documentos CONPES, el DANE y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

Explican 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 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, previa a la continuación de la ejecución de las obras, un riguroso estudio de capacidad de carga.

En cuanto a los informes del DANE exponen los resultados que acreditan el déficit en la prestación de los servicios públicos en el archipiélago de San Andrés y Providencia.

Finalmente, la parte demandante pone de presente que la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, presentó en el mes de junio de 2016 el informe denominado "ANÁLISIS SISTÉMICO DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

GESTIÓN EN LA ZONA DE RESERVA DE LA BIOSFERA (ZRB) SEAFLOWER Y DEL PLAN SAN ANDRÉS COMO ESTRATEGIA EMPRENDIDA POR EL GOBIERNO NACIONAL FRENTE AL FALLO DE LA HAYA”, informe en el cual la Procuraduría da cuenta de la íntima relación entre el pueblo raizal con el mar y sus recursos.

4. Hechos relacionados con la fragilidad y vulnerabilidad de las islas de Providencia y Santa Catalina.

En este apartado, la parte demandante expone 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 y las intervenciones antropogénicas.

Aseguran los accionantes que los científicos coinciden en afirmar que una de las características más importantes de las islas es su vulnerabilidad a interferencias externas. Precisan que Providencia y Santa Catalina no tienen “hinterland” o lo que es lo mismo “tierra interna o posterior”, de modo que las islas en su totalidad son zonas costeras y dependen enormemente de su entorno natural marino y costero. Todo lo cual amerita que, previa a la ejecución de las obras, se realice el estudio de capacidad de carga para determinar de manera científica y técnica la capacidad de soporte que tienen las islas con las intervenciones que se llevarán a cabo en virtud de la ejecución del proyecto de ampliación del aeropuerto El Embrujo.

Agregan que la barrera arrecifal de Providencia, el tercero 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.

Precisan 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, señala 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 informa 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.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

De igual manera señalan los accionantes 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 natural y social, 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 terminarán desfigurando esta opción de conservación del territorio y pervivencia de sus habitantes.

Exponen 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. Así pues, en consideración de los demandantes, 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". Afirman que se pretende reproducir en Providencia y Santa Catalina el modelo que se ha desarrollado en San Andrés, que ha traído 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 50 años.

Manifiestan 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.

5. Hechos relacionados con la tendencia actual de la jurisprudencia constitucional en defensa de los territorios étnicos a través de la consulta previa.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Inician manifestando que de conformidad con la sentencia constitucional T-880 de 2006, el daño ambiental en territorios étnicos constituye una violación de la prohibición constitucional de toda forma de desaparición forzada.

Señalan para el caso en estudio, aunque se haya otorgado una licencia, es la identificación de los impactos lo que compromete la supervivencia de los pueblos y es lo que debe consultarse.

Sostienen que es 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, el instrumento indispensable para determinar con certeza la carga que generan los impactos ambientales.

Refieren que al momento de la convocatoria a reuniones de preconsulta y consulta previa del Plan de Manejo Ambiental presentado por los contratistas a CORALINA no estaba aprobado, por lo cual lo que se socializó no tiene ninguna validez por cuanto el plan de manejo fue modificado y solamente tiene efectos jurídicos a partir de la aprobación de la modificación por la autoridad ambiental.

Por lo anterior, consideran 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.

6. Hechos relacionados con las decisiones de acuerdos adoptados.

Relatan que en la primera reunión dentro de la etapa de preconsulta 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.

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, igualmente se establecieron las reuniones sugeridas por la Directiva Presidencia No. 10 de 2013.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

En consideración de los accionantes, el único hecho a destacar en la mencionada reunión es la inquietud de uno de los participantes sobre la orientación que tendría la pista y la manifestación que realiza uno de los cuatro miembros de la comunidad que *"los raizales de Providencia están de acuerdo con el desarrollo del proyecto, considerado de suma importancia para la isla."*; reprochando que en el acta respectiva no se indicó de quién provino dicha afirmación.

Continúan su relato indicando que el día 9 de diciembre de 2014, se llevó a cabo la segunda reunión la cual solo contó con la asistencia de 10 miembros de la comunidad, los mismos representantes por los responsables del proyecto y las instituciones a excepción de la ANLA y la ANI.

Refieren 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 indica que en el acta solo consta una intervención de un miembro de la comunidad, el cual no aparece identificado, quien pregunta si será afectada alguna vivienda y donde el señor alcalde de Providencia explica 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"*.

Posteriormente, indica que se llevó a cabo una tercera reunión el día 12 de diciembre, contando con la asistencia de 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.

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

Señala que dicha reunión terminó con un interrogante que realiza el representante del Ministerio del Interior a los miembros de la comunidad en cuanto a si están 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,

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

recalcando que en la misma no se habló ni de capacidad de carga, ni de impactos negativos al ordenamiento territorial de las islas.

Finalmente, indican 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.

Agrega 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.

Concluyen que se puede evidenciar que el proceso de preconsulta y consulta fue realizado de forma veloz, rápida y adolece del elemento principal que debe 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 es la capacidad de carga de las islas, dentro de criterios de precaución y prevención que determinan la sustentabilidad del archipiélago.

7. Hechos que tienen que ver con la petición de la veeduría ciudadana Old Providence de suspensión de la ejecución de las obras y coadyuvancia de las autoridades regionales.

Al respecto, sostienen que el día 29 de agosto de 2016 fueron remitidos por el representante legal del movimiento de 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, al Director de la OCCRE, cumpliendo así con el requisito de procedibilidad de la Ley 1437 de 2011 y ejercitando el derecho constitucional y fundamental de petición.

En relación con lo anterior, señalan 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

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

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, indican 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 la que denominan los accionantes – como *“particular indiferencia, irresponsabilidad, desatención, desinterés hacia nosotros a través de sus funcionarios han omitido darnos una respuesta a la solicitud de coadyuvancia”*.

Por último, refieren 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. En tal sentido informan 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.

3. PRETENSIONES

La parte actora formula las siguientes pretensiones:

“1. 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, acogíendose 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.

2. 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.

3. 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, 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.

4. 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.

5. 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 plataforma del aeropuerto EL Embrujo de la Isla de Providencia.

6. 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.

7. 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 ANDRES, 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 PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN a través de la PROCURADURÍA REGIONAL AMBIENTAL Y AGRARIA; LA OFICINA DE CONTROL [DE CIRCULACIÓN] Y RESIDENCIA “OCCRE”, LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

8. 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 Biosfera (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.

9. 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.

10. Que el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia ordene a la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANA NACIONAL – DIAN, las declaraciones de importación que ampararon el ingreso de los vehículos destinados al proyecto en donde consten sus especificaciones técnicas.

11. 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.

12. Que el Tribunal Contencioso Administrativo ordene a la AERONÁUTICA CIVIL – AEROCIVIL- incorporar de manera inmediata, a la VEEDURIA 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."

4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

4.1. Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El departamento Archipiélago dio oportuna contestación a la demanda, la cual puede resumirse en los siguientes términos:

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Inicia manifestando que los hechos 1°, 2°, 7°, 8°, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 23, 26, 27, 28, 30, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 52, 54, 57, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 77, 78, 80, 81, 80, 83 y 84 no le constan; sobre los hechos relatados bajo los numerales 3, 4, 5, 6, 9, 11, 13, 16, 21, 22, 24, 25, 29, 55 y 56, manifiesta que son ciertos. En cuanto a lo expuesto en los numerales 45, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 74 y 75, afirma que no son hechos y, finalmente, considera que los hechos 58, 59 y 60 son apreciaciones subjetivas de los accionantes.

Respecto a las pretensiones de la demanda, sostiene que ninguna de las peticiones elevadas por los actores involucra a la entidad territorial, toda vez que carece de legitimación en la causa dentro del presente proceso.

La entidad propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, fundamentando la solicitud en la circunstancia que constitucionalmente los departamentos como entidades territoriales ni los gobernadores son superiores jerárquicos de los municipios ni de los alcaldes. Precisa 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 iudice. 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.

Agrega que de conformidad con lo establecido en el Decreto 4165 de 2011, 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.”*

4.2. Ministerio de Transporte.

El Ministerio de Transporte manifiesta su oposición a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por carecer de fundamentos fácticos y técnicos.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

En cuanto a los hechos de la demanda, sostiene que sólo los hechos descritos bajos los numerales los 3, 16, 29, 32, 62 y 83 le constan. Respecto de los demás hechos expuestos afirma que no le constan.

Como fundamentos de defensa, sostiene que es evidente la inexistencia de obligación alguna a cargo de la entidad ministerial por cuanto el estudio, construcción, conservación, mantenimiento y pavimentación de las carreteras nacionales, 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 de conformidad con el Decreto 2171 de 1992, o de los departamentos y municipios de acuerdo con lo establecido en la Ley 105 de 1993.

Explica 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.

Por otra parte, propone las siguientes excepciones: 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 falta de responsabilidad.

4.3. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA.

En relación con los hechos, sostiene que los expuestos bajo los numerales 1, 6, 12, 19, 20, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 42, 43, 44 no le constan; los hechos 2, 3, 4, 5, 9, 13, 16, 17, 37, 37, 77, 78, 83, 87, 88 son ciertos; los hechos 7, 8, 38 son parcialmente ciertos. En cuanto a los hechos 10, 15, 29, 32, 45, 46, 47, 48, 49, 60, 21, 62, 63, 64, 84, 89 considera que no son hechos y, finalmente, señala que lo expuesto en los hechos 8, 14, 66, 79 es falso.

Como fundamentos de defensa, indica 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

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

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.

Recalca que la entidad competente, en este caso, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, está facultada legalmente para continuar con el trámite de modificaciones del Plan de Manejo Ambiental, aún sin el acompañamiento o manifestación de CORALINA.

Por otra parte, la entidad ambiental propone los siguientes medios exceptivos:

Falta de legitimación en la causa: sostiene la entidad 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 Plan de Manejo Ambiental, ello conforme lo dispuesto en artículo 2.2.2.3.8.1 del Decreto 1076 de 2015.

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 la omisión de este pronunciamiento no afectó el desarrollo de los proyectos, obras o actividades asignadas al 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"*.

Resalta que si en el ejercicio de su funciones la entidad detecta alteración a los recursos naturales no previstos en la licencia, esta entidad está 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 paraliza la continuidad del proceso, ni es 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.

4.4. Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

En relación con los hechos expuestos en la demanda, la Aeronáutica Civil respondió de la siguiente manera: sobre los hechos 1, 2, 3 y 17 afirma que son ciertos; los hechos 7, 12, 18, 19, 21 a 28, 29 a 31, 33, 34, 35, 36, 43, 44, 46 a 49, 65, 79 a 83 manifiesta no constarle. En cuanto a los hechos 11, 13, 14, 15, 20, 56 a 59, 77 y 78 manifiesta que no son ciertos; de los hechos 6, 8, 9, 10, 50, 67 a 72 dice que son parcialmente ciertos y finalmente, sobre lo expuesto bajo los numerales 16, 22, 51 a 55, 61 a 64, 73 a 76 y 87 a 89, considera que no son hechos.

La Aeronáutica Civil expuso sus argumentos de defensa de la siguiente manera:

1. Marco jurídico en el cual se desarrolla la actividad de la Aeronáutica Civil.

Inicia su argumentación haciendo una breve reseña respecto al marco legal de las acciones populares y al principio de coordinación y colaboración que deben ejercitar las autoridades administrativas, con la finalidad de lograr los fines y cometidos estatales.

En razón de lo anterior, indica 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 reconoce 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, a lo cual 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.

Agrega que debe tenerse en cuenta 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.”⁴

2. Seguridad y salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios públicos.

Luego de indicar la normatividad legal que determina el carácter de servicio público a la actividad de transporte aéreo, y las obligaciones que tiene a cargo la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, procedió la entidad a manifestar que le corresponde actualizar, revisar y aprobar los proyectos relacionados con la infraestructura de los aeropuertos de su propiedad de acuerdo con las necesidades, demanda y desarrollo socioeconómico de la región.

Refiere 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. Señala que evidencia de ello es que el mencionado ente aprobó el Plan de Manejo Ambiental, por lo cual carece de fundamento la solicitud del accionante 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 la entidad no ha incurrido en acción u omisión en el ejercicio de sus funciones administrativas, ni tampoco el desarrollo de la obra de infraestructura ha puesto en peligro o amenazado los derechos colectivos de la comunidad raizal de la isla.

3. Cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa por parte de la comunidad raizal de la isla de Providencia.

Al respecto, refiere 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. Señala que evidencia de ello son las actas de seguimientos de acuerdos protocolizados en el proceso de consulta previa.

⁴ Folio 382 del cuaderno principal

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

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, sostiene que dichos aspectos serán 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, sostiene que tal como se indicó en el acta de preconsulta 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, se hace mención a la ampliación del canal mejorando la calidad de vida de las personas que viven en las zonas aledañas al aeropuerto. Indica igualmente que las aeronaves a utilizar son de turbohélice por lo cual, asegura, no habrá niveles altos de ruido.

4.5. Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Esta entidad contestó la demanda en los siguientes términos:

Respecto a los hechos 1, 6, 12, 19, 20, 30, 31, 33, 34, 35, 44, 52, 71, manifiesta que no le constan; de los hechos 2, 5, 7, 9, 14-18, 22, 25, 28, 29, 32, 37, 38-43, 46-50, 53-55, 60-65, 73 y 76 afirma que son ciertos y finalmente, de los hechos 8, 10, 13, 21, 36, 45, 51, 56, 59, 66, 72, 74, 80, 84 considera que más que hechos son afirmaciones de los accionantes.

En cuanto a las pretensiones de la demanda, manifiesta oponerse por carecer de competencia funcional para cumplir con las posibles órdenes que se profieran frente al caso, por lo que solicita sea absuelta la entidad.

Por otra parte, la Unidad de Parques Nacionales Naturales plantea sus argumentos de defensa de la siguiente forma:

Naturaleza y función de la entidad: al respecto sostiene que el objetivo de la entidad es la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

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.

Falta de competencia y capacidad para cumplir las posibles órdenes de protección y restablecimiento: sostiene que se debe realizar un análisis de competencias que se han establecido en la zona donde se pretende realizar el proyecto, para así poder concluir que la entidad no ha sido la causante de las acciones u omisiones que se alegan por los accionantes, ni tiene capacidad ni competencia para cumplir con las probables órdenes que con base en las pretensiones se podrían decretar.

Ahora bien, en cuanto a la competencia de la entidad en la zona de amortiguamiento contiguo al parque, señala que las mismas no hacen parte de las áreas del Sistema de Parque Nacionales Naturales pues son zonas externas aledañas y circunvecinas, que cumplen una función de atenuación de las actividades humanas que pueden afectar el equilibrio ecosistémico del área protegida. A ese respecto, precisa 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. En razón de lo cual, sostiene que Parques Nacionales Nacionales de Colombia 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.

4.6. Instituto Nacional de Vías – INVÍAS.

El Invías al contestar la demanda se refirió en primer lugar a los hechos, respecto de los cuales optó dar una respuesta de acuerdo a los grupos de hechos presentados. Es así como respecto de los hechos relacionados con la creación y modificación del aeropuerto, expone que se deben demostrar. En cuanto a los hechos relacionados con la crisis de la salud y la salubridad en las islas, señala que por no ser de competencia del Invías no cuenta con elementos para afirmarse nada al respecto. En igual sentido se pronuncia sobre los hechos relacionados con el flujo migratorio en las islas.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

El Invías tampoco hace pronunciamiento alguno respecto de los hechos relacionados con los documentos Conpes y aquellos en los que se alude a la fragilidad y vulnerabilidad de las islas de Providencia y Santa Catalina; pronunciándose en igual sentido respecto de los hechos relacionados con la defensa de territorios étnicos y aquellos relacionados con la decisiones y acuerdos adoptados, así como aquellos en virtud de los cuales se solicita la suspensión de la ejecución de las obras de ampliación del aeropuerto.

En lo que tiene que ver con los hechos en que se hace mención de la infraestructura vial de la isla, señala que se debe precisar cuál es la competencia del Invías y para ello se remite al Decreto 1735 de 2001.

En cuanto a las pretensiones de la demanda, manifiesta oponerse a todas y cada una de ellas al considerar que carecen de sustento jurídico y fáctico.

Sostiene 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 la entidad no cuenta con competencia alguna que tenga que ver con la ampliación del aeropuerto de Providencia.

Por otra parte, la entidad propone las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de violación alguna frente a los derechos alegados, al considerar que conforme a las competencias de la entidad no corresponde a esta el mantenimiento de vías del orden municipal.

4.7. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La SSPD solicita que sean negadas las súplicas de la demanda, puesto que de las 12 pretensiones alegadas por la parte actora, en ninguna se realizan peticiones respecto de la entidad, toda vez que el contenido de las mismas no guarda relación con las funciones a cargo de la entidad.

Considera que analizados los hechos que fundamentan la demanda, se concluye que la misma se torna improcedente en relación con la SSPD fundamentalmente por cuanto el tema principal está relacionado con la ampliación del aeropuerto "El

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Embrujo”, respecto del cual la SSPD, por factor funcional, no le corresponda ejercer control y vigilancia del asunto.

En lo concerniente a los servicios públicos domiciliarios, precisa 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 ejercido a cabalidad conforme a las competencias otorgadas por la Constitución y la ley.

Manifiesta 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.

4.8. Oficina de Control de Circulación y Residencia - OCCRE.

En lo que se refiere a los hechos de la demanda, la entidad se pronunció indicando que los hechos 2, 3, 11, 12, 13, 14, 21, 22 a 29, 37 a 44, 46 a 51, 53 a 55, 57 a 62, 64, 67 a 72 y 81 son ciertos; afirma que no le constan los hechos 1, 6, 7, 9, 15, 17, 18, 45, 52 y 83; en cuanto a los hechos 30, 31, 33, 34, 35 y 36 señala que no son ciertos, y finalmente, de lo expuesto en los numerales 4, 5, 8, 16, 56, 63, 65, 66, 73 a 76, 79, 82 y 84 considera que no son hechos.

La OCCRE propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y la denominada excepción genérica. Para ello se fundamentó en el hecho 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.

4.9. Municipio de Providencia y Santa Catalina.

La entidad territorial luego de realizar una breve introducción respecto a los aspectos geográficos de la isla de Providencia, se pronunció respecto a los hechos de la demanda en los siguientes términos:

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Respecto a la apreciación de los demandantes en cuanto que la diversidad y especificidad de la cultura ancestral de Providencia y Santa Catalina, es vulnerable al flujo migratorio y de nuevos asentamientos humanos espontáneos que se generarán en el territorio insular de ambas islas, por lo tanto el proyecto que se pretende desarrollar debe ser considerado como un riesgo y amenaza para la superveniencia del territorio y de sus habitantes, manifiesta no compartirla, puesto que ya 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 proyecto es potencializar el ecoturismo y mejorar la economía y para ello se debe aportar a la seguridad de los visitantes.

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

Refiere 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, islas, la población sufrió cambios drásticos, pero tal vez el fenómeno más grave fue el aumento de la población y la introducción de un tipo de cultura no compatible con la que existía en las islas. Aclara 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.

Agrega que ante lo anterior el gobierno nacional adoptó medidas para regular el derecho a la circulación y residencia en el territorio insular, expidiéndose así el Decreto 2762 de 1991, 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, expone 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

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

denominados costos generalizados del viaje. Agrega 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.

Señala que la ventaja del proyecto respecto a dicha problemática, es que bajarían los costos de los transportes, se realizarían mayor cantidad de viajes y fomentaría la actividad económica y apoyo a la actividad productiva.

Por lo que sostiene 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, 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, señala la entidad municipal que existen otros mecanismos judiciales para controvertir los actos administrativos que expide la ANLA y CORALINA. Agrega 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 de 2009.

Asegura que igual manifestación debe realizarse respecto a las apreciaciones que los accionantes tienen respecto al plan de manejo ambiental tramitado ante la Corporación Ambiental, el cual puede ser objeto de recurso si se llegare a considerar que el mismo no cumplió con los requisitos legales para su aprobación.

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 hace 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.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
 Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
 Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
 Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

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

4.10. Ministerio del Interior - Dirección de Consulta Previa.

El Ministerio del Interior 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". En ese sentido sostiene que los hechos 67, 68 y 69 son ciertos, mientras que los hechos 70 y 72 no son ciertos. Indica que dentro del proceso consultivo se llevaron a cabo 7 reuniones relacionadas así:

ETAPAS	No. DE CONVOCATORIA	FECHA REUNIÓN
Preconsulta	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

Refiere 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".

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.

Considera 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

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

que se realizó el proceso consultivo y se está en la etapa de seguimiento a los acuerdos.

Finalmente, propuso la excepción de inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales señalados por la parte actora, al considerar que los accionantes no sustentan ni prueban que se hayan vulnerado los derechos fundamentales esgrimidos.

4.11. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Esta entidad dio contestación a la demanda, indicando que en los hechos que se plantean en ella no se hace manifestación de vulneración de derechos colectivos por parte de ese ministerio.

En lo que respecta a las pretensiones de la demanda, manifiesta su oposición por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de los derechos colectivos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Señala 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 sino que es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Con fundamento en lo anterior, propone la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* toda vez que no es el llamado a responder por los derechos colectivos conculcados.

Igualmente propone la excepción previa denominada *ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales*, al considerar 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.

También 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

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

de la parte actora, debiéndose tener en cuenta que como autoridad ambiental ha actuado dentro del marco de sus funciones y competencias.

Finaliza puntualizando 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.

4.12. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-

En relación con los hechos que sustentan las pretensiones de la parte actora, la autoridad ambiental se pronunció de la siguiente manera: sostiene que los hechos 1, 8, 10, 12, 14, 19, 20, 21 a 28, 29, 37 a 43, 44 a 49, 51 a 65, 66, 67 a 75, 77, 79 y 82 no le constan; en cuanto a los hechos 2, 3, 4, 5, 9, 16 y 17 manifiesta que son ciertos; los hechos 7, 15, 81 y 83 son parcialmente ciertos y los hechos 11, 50 y 78 no son ciertos.

Respecto a las pretensiones de la demanda, señala la entidad 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 expone 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 legalidad.

Señala 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

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

no hay una causa probada 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: señala 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.

Inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos: manifiesta que contrario a lo afirmado por los accionantes, no existe incumplimiento ni omisión que pueda predicarse como causa de afectación o amenaza a los derechos colectivos referidos en la demanda.

No existe acción u omisión que pueda atribuirse como casusa eficiente de afectación o amenaza a los derechos colectivos invocado por el actor. Si bien se narran hechos, no hay certeza ni claridad en los elementos de carácter probatorio que permitan inferir con objetividad la presunta vulneración de los derechos colectivos indicados por el accionante.

5. ACTUACIÓN SURTIDA

La demanda fue presentada ante la Oficina de Coordinación Administrativa y Servicios Judiciales de San Andrés Isla, el 27 de septiembre de 2016⁵, admitiéndose por medio de auto fechado 26 de septiembre de 2016, como se observa a folios 257 a 260 del cuaderno principal.

Posteriormente, la parte actora radicó adición de la demanda⁶, admitida mediante auto de fecha 11 de octubre de 2016⁷.

Durante el término de traslado para contestar la demanda, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante correo electrónico de fecha 25 de octubre de 2016, interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda⁸, del

⁵ Ver folios 1 a 254 del cuaderno principal No. 1

⁶ Folios 262-264 del cuaderno principal No. 1

⁷ Folio 266 ibidem

⁸ Folio 279 del cuaderno principal No. 1

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

cual se corrió traslado secretarial el día 27 de octubre de 2016 por un día⁹. La parte accionante recorrió el traslado del recurso¹⁰.

Dentro de la oportunidad legal contestaron la demanda las siguientes entidades: el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina¹¹, el Ministerio de Transporte¹², CORALINA¹³, Aeronáutica Civil¹⁴, Parques Naturales de Colombia¹⁵, Instituto Nacional de Vías – INVIAS¹⁶, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios¹⁷ en medio magnético cd, el Director de la Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE¹⁸, Municipio de Providencia y Santa Catalina¹⁹, Ministerio del Interior²⁰, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²¹.

En auto del 21 de noviembre de 2016, se resolvió no reponer el recurso interpuesto por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible²².

Mediante auto de fecha 21 de noviembre de 2016, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fue vinculada al proceso y se ordenó correr traslado por el término de diez (10) días para contestar la demanda²³.

En providencia de fecha 31 de enero de 2017, se convocó a las partes vinculadas al proceso y al delegado del Ministerio Público a la celebración de audiencia especial de pacto de cumplimiento que fue llevada a cabo el día 03 de febrero de 2017²⁴, la cual fue declarada fallida²⁵.

Por auto del 8 de febrero de 2017, fue abierto el periodo probatorio de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 472 de 1998²⁶.

⁹ Folio 294 del cuaderno principal No. 1

¹⁰ Folio 304-305 del cuaderno principal No. 1

¹¹ Folios 295-298 ibídem

¹² Folio 307-319 ibídem

¹³ Folio 336-343 del cuaderno principal No. 1

¹⁴ Folio 251, 373-438 ibídem

¹⁵ Folios 353-364 ibídem

¹⁶ Folios 439-487 del cuaderno principal No. 1

¹⁷ Folios 488-489 ibídem

¹⁸ Folios 490-492 del cuaderno principal No. 1

¹⁹ Ver folios 493-506 ibídem

²⁰ Folios 682-694 ibídem

²¹ Folios 810-833 y 854-864 del cuaderno No. 2.

²² Folios 732-737 cuaderno No. 2

²³ Folios 738-739 del cuaderno No. 2

²⁴ Folio 919 del cuaderno No. 2

²⁵ Folios 953-966 del cuaderno No. 2

²⁶ Folios 997- 1001 del cuaderno No. 2

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

El 09 de marzo de 2017 se llevó a cabo inspección judicial, en el municipio de Providencia²⁷, diligencia que se continuó y finalizó el día 14 de agosto de 2017 en las instalaciones del aeropuerto El Embrujo del municipio de Providencia²⁸.

Mediante auto del 12 de septiembre de 2017, se declaró precluido el período probatorio y se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público por el término de cinco (05) días para alegar de conclusión²⁹.

Dentro del término oportuno presentaron sus escritos de alegatos de conclusión el Ministerio de Transporte³⁰, la Aeronáutica Civil³¹, la parte demandante³², la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios³³, CORALINA³⁴, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA³⁵, el Ministerio de Ambiente³⁶ y el Ministerio del Interior³⁷.

El Ministerio Público guardó silencio.

Se registra proyecto de fallo el 23 de octubre de 2017³⁸.

6. PACTO DE CUMPLIMIENTO

En audiencia celebrada el día 03 de febrero de 2017, las partes no allegaron propuesta de pacto de cumplimiento para dirimir la presente acción, no obstante, se le dio el uso de la palabra a la parte accionante para que presentara fórmula de arreglo, la cual fundamentó en los siguientes puntos:

- (i) Se decrete la suspensión de la expansión del aeropuerto.
- (ii) Se mejoren las condiciones de la pista de aterrizaje del aeropuerto.
- (iii) Se mantengan las dimensiones de la plataforma.

²⁷ Folios 1083-1095 cuaderno No. 2

²⁸ Folios 1311-1318 del cuaderno No. 3

²⁹ Folio 1334 cuaderno No. 3

³⁰ Folios 1348-1355 del cuaderno No. 3

³¹ Folios 1356-1359 del cuaderno No. 3

³² Folios 1361-1374 del cuaderno No. 3

³³ Folios 1397-1423 del cuaderno No. 3

³⁴ Folios 1424-1427 cuaderno No. 3

³⁵ Folios 1428-1435 del cuaderno No. 3

³⁶ Folios 1481-1489 del cuaderno No. 3

³⁷ Folios 1492-1503 del cuaderno No. 3

³⁸ Folio 1547 del cuaderno No. 3

- (iv) Se realicen las intervenciones necesarias a las instalaciones locativas de tal manera que las personas tengan un espacio confortable donde llegar.
- (v) Se haga la iluminación de la pista.

La parte coadyuvante estuvo de acuerdo con la fórmula de arreglo propuesta por el accionante, sin embargo no hubo ánimo conciliatorio y la Sala declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento³⁹.

7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

7.1. Ministerio de Transporte.

El apoderado de la entidad en su escrito de alegatos de conclusión señala que se observa una inexistencia de la obligación por cuanto el estudio, construcción, conservación, mantenimiento y pavimentación de las carreteras nacionales, 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 de conformidad con el Decreto 2171 de 1992, o a cargo de los departamentos o municipios de acuerdo con lo establecido en la Ley 105 de 1993, Decreto 87 de 2011 y en cuanto a la señalización a que se refiere la ley, también ha determinado exactamente a quien le corresponde la mencionada función, según sea una red vial primaria, secundaria o terciaria.

Indica que en virtud de la figura de la descentralización administrativa se han creado personas jurídicas con funciones propias y con la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, por lo tanto con capacidad jurídica para ser sujetos responsables de la obligación de indemnizar en caso de que en cumplimiento de sus funciones, por acción o por omisión, causen daño a los particulares o a sus bienes.

Precisa que la Nación – Ministerio de Transporte, no construye ni conserva aeropuertos nacionales desde el año 1967, puesto que el Ministerio de Transporte es un organismo eminentemente regulador, planificador y normativo de las políticas del gobierno nacional en el sector transporte y hasta el día de hoy carece totalmente de funciones de tipo operativo y ejecutor en cuanto a construcción, conservación y mantenimiento de vías se refiere.

³⁹ Folios 961-962 del cuaderno No. 2.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Señala que de acuerdo con la Ley 105 de 1993, le corresponde a los departamentos y a los municipios la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías que conforman la infraestructura de transporte a cargo de cada uno de ellos, por lo que el Ministerio de Transporte no es competente en materia de infraestructura aeroportuaria en cuanto a señalización, mantenimiento y conservación se refiere en jurisdicción de los departamentos y municipios.

Finalmente, señala que la parte demandante no ha demostrado que la entidad sea la responsable de los hechos y mucho menos de haber celebrado los contratos a los que se hace referencia en la demanda.

7.2. Aeronáutica Civil

Manifiesta que mediante oficio del 21 de junio de 2017, suscrito por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Aeronáutica Civil, a través del Grupo de Infraestructura Aeroportuaria de la entidad se determinó la realización de actividades de repavimentación sin ampliar las dimensiones de la pista y ejecutar obras sobre la infraestructura existente, buscando con ello no generar colapso sobre el terreno perteneciente a Parques Nacionales ni afectaciones sobre la zona colindante del aeropuerto.

Afirma que habiendo la entidad desistido de seguir adelante con las obras de ampliación de la pista del aeropuerto "El Embrujo" de Providencia, carecen de fundamento las pretensiones del accionante, no obstante lo anterior, señala que la Aeronáutica Civil ha actuado dentro del marco normativo general del transporte aéreo, teniendo en cuenta que es un servicio público esencial que se rige por normas especiales, entre otras, la Ley 336 de 1996, Código de Comercio y el Decreto 260 de 2004.

Aduce que la entidad adelantó las gestiones pertinentes al proceso de consulta previa, es así que desde el 12 de diciembre de 2014 la Aeronáutica Civil trabajó de manera mancomunada con el municipio de Providencia y Santa Catalina en el proceso de consulta previa con el fin de socializar el proyecto, identificar los posibles impactos y formular las medidas de manejo, proceso que se ha venido registrando en las actas de protocolización de acuerdos y en particular en el acta de fecha 17 de diciembre de 2014, donde en el numeral 15 se menciona la obligación de la realización de un estudio de capacidad de carga para la isla. De igual manera, en el acta de seguimiento a los acuerdos de fecha 9 de septiembre de 2016, se aprobó

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

continuar con las obras de ampliación de la pista del aeropuerto, labor paralela a la realización del estudio de capacidad de carga para la isla.

Señala que el 26 de septiembre del año en curso, se suscribió convenio interadministrativo entre la Aerocivil y el municipio de Providencia, con miras a contratar los estudios que se acordaron en el marco de la consulta previa realizada con las comunidades raizales de la isla, lo cual pone en evidencia el constante interés de la Aeronáutica Civil y de la Alcaldía del Municipio de Providencia y Santa Catalina en dar cumplimiento a las exigencias legales relacionadas con la consulta previa.

Argumenta de igual manera que la Aeronáutica Civil ha venido trabajando de manera mancomunada 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 reconoce 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, mejorar la calidad del servicio y permitir la conectividad nacional e internacional, a lo cual 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.

Afirma que se debe tener en cuenta que en atención a los avances de la industria aeronáutica y con miras a satisfacer las necesidades de la comunidad y mejorar la calidad de vida de los raizales se ha propuesto la intervención en la infraestructura del Aeropuerto "El Embrujo" 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 y generar un nuevo concepto de ecoturismo.

Indica que en cumplimiento de la normatividad vigente, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, le corresponde actualizar, revisar y aprobar los proyectos relacionados con la infraestructura de los aeropuertos de propiedad de la entidad de acuerdo con las necesidades, demanda y desarrollo socioeconómico de la región. Para tal efecto, la Dirección de Infraestructura ha realizado los estudios previos requeridos y el Grupo de Gestión Ambiental ha hecho lo pertinente ante la

Agencia Nacional de Licencias Ambientales, cumpliendo con la normatividad legal vigente, evidencia de ello es que el mencionado ente procedió a aprobar el Plan de Manejo Ambiental.

Finalmente, sostiene que la Aeronáutica Civil no ha generado perjuicio alguno por acción u omisión en el ejercicio de las funciones administrativas a su cargo y al haberse decidido no continuar con el proyecto de ampliación de la pista y plataforma del Aeropuerto "El Embrujo" de Providencia, desaparecen los supuestos sustanciales que dieron lugar a la acción popular instaurada en contra de la entidad.

7.3. Parte demandante

Argumenta que las islas de Providencia y Santa Catalina y todo su entorno ecoturístico, se encuentran frente a una seria amenaza ante el proyecto de ampliación y expansión del aeropuerto El Embrujo, lo cual afecta la sostenibilidad del territorio, sus habitantes y de las generaciones futuras.

Afirma que la Veeduría Ciudadana Old Providence nunca se ha opuesto a la reparación, pavimentación e iluminación de la pista del aeropuerto, así como la remodelación o reconstrucción de las instalaciones de recibo y salida de los pasajeros y el cuerpo de bomberos y presentó fórmulas y propuestas conciliatorias durante la audiencia de pacto de cumplimiento con el fin de llegar a un acuerdo expedito que permitiera adelantar y ejecutar las obras correspondientes, que de haber sido acogidas, hoy la recuperación y repavimentación de la pista, se encontraría en un estado avanzado.

Expone que el estudio de capacidad de carga turística no refleja la situación de las islas en su totalidad, en los diferentes componentes que debieron ser tenidos en cuenta, y solo se proyecta hacia la sostenibilidad de los sitios de interés turístico como si la población raizal y los residentes de las islas fueran seres humanos exógenos y factores neutros para la apreciación en su conjunto.

Afirma que tampoco ofrece solidez y certeza científica sobre los daños ambientales irreversibles que se generarán con la ampliación del aeropuerto, lo cual se encuentra establecido en el Plan de Manejo Ambiental presentado por la Aerocivil y la situación crítica que presentan las islas en el tema de los servicios públicos y la salud de sus habitantes, pero aún así y con todas las limitaciones y debilidades encontradas, concluye que la capacidad de carga de los sitios turísticos de las islas

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

de Providencia y Santa Catalina, es de 24.000 turistas al año, cinco (5) veces más que la población local y residente, lo cual demuestra que esta capacidad ha sido superada con el flujo de turistas a la isla, desde el año 2015, cuando ingresaron a las islas según el estudio 27.391 turistas.

Manifiesta que es obvio que frente a una población que apenas crece, y que ha sido uno de los factores de conservación del territorio, la situación ambiental, cultural, social y poblacional no puede ser más vulnerable y peligrosa para la sostenibilidad de uno de los últimos santuarios de islas oceánicas en el mundo, dentro de la Reserva de Biosfera Seaflower.

Advierte que la presente acción popular debe ser resuelta con el mismo rigor asumido en la demanda interpuesta por CORALINA contra la Agencia Nacional de Hidrocarburos y Otros, confirmada por la Sección Primera del Consejo de Estado, en fallo de 15 de diciembre de 2016.

Señala que el caso de la ampliación y expansión del Aeropuerto "El Embrujado" de la isla de Providencia, comporta las dos situaciones de prevención y precaución: existe una claridad y certeza respecto de los impactos o implicaciones ambientales de la actividad, derivada de los hechos narrados en la demanda, la práctica de las pruebas y el estudio de impacto ambiental presentado, pero también existen serias evidencias del riesgo a infringir un daño absolutamente grave e irreversible a las islas de Providencia y Santa Catalina, a sus pobladores y la Reserva de Biosfera de la Unesco.

Indica que teniendo en cuenta que el trámite de esta acción popular se han podido establecer situaciones más graves que las previstas y descritas en los hechos de la demanda, al momento de efectuar las inspecciones judiciales decretadas y de información adicional aportada al proceso, siendo el estudio de capacidad de carga turística, limitado e insuficiente, se hace necesario que al momento del fallo de la presente acción popular, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés y Providencia, de manera histórica y ejemplar y dentro de la discrecionalidad que le asiste, ordene la prohibición de la ampliación de la pista del Aeropuerto "El Embrujado" de la isla de Providencia, evitando de esa manera una repetición del proceso de degradación social, económico y cultural, sufrido por la isla de San Andrés con los mismos riesgos y amenazas, decretando a su vez medidas cautelares que eviten actuaciones derivadas de parte de la Aerocivil, teniendo como antecedente su comportamiento arbitrario y peligroso durante el trámite de la acción.

7.4. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Manifiesta que frente a los hechos relatados en la acción, la Superintendencia tiene la función de sancionar a las empresas que no responden en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios, resolver los recursos de apelación que interpongan los usuarios e imponer las sanciones a quienes violen las normas a las que se encuentren sujetas de conformidad con los numerales 25 y 29 del artículo 79 y el artículo 81 de la Ley 142 de 1994. Señala que dichas funciones le permiten a la Superintendencia ejercer el control efectivo sobre las decisiones que han proferido las empresas prestadoras de servicios públicos en primera instancia y de sancionar a los prestadores cuando no han atendido las quejas de los usuarios dentro de los términos debidos o cuando han violado el régimen al cual se encuentran sujetos.

Afirma que según los hechos probados en el proceso, no hay ninguna evidencia que comprometa la responsabilidad de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en violaciones a derechos colectivos, ni por acción ni por omisión. Aclara que la situación fáctica que motiva la demanda, no coincide con el ámbito funcional de la Superintendencia, ya que gira en torno a los impactos que pueda ocasionar el proyecto destinado a la ampliación del aeródromo de Providencia.

Señala que se debe tener presente que según lo informado por la Aeronáutica Civil, que ha desistido del proyecto de ampliación del aeropuerto "El Embrujo" y se ha limitado únicamente a obras de mantenimiento, por lo que considera 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.

Por último, solicita que al momento de proferir el fallo se nieguen las súplicas de la demanda en relación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y llama la atención sobre el hecho que de las 12 pretensiones solicitadas por el accionante, en ninguna de ellas se realizan peticiones respecto de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, debido a que el contenido de las mismas no guardan relación con las funciones a cargo de la entidad demandada.

7.5. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA.

La Corporación manifiesta que reitera todas las razones de defensa expuestas en la contestación de la acción popular, resaltando que si bien no existe Plan de Manejo Ambiental sobre la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon, CORALINA, sí realizó un acompañamiento 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.

Recuerda que el Decreto 1076 de 2015 establece los casos de competencia de la ANLA, por ello, señala que la ejecución del proyecto objeto de la presente acción popular es competencia de la ANLA, por lo tanto, es a esa entidad, de conformidad con lo señalado en el precitado decreto, a quien le corresponde convocar a CORALINA para que ésta se pronuncie sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, situación que no se presentó.

Informa que la competencia de CORALINA, radica en pronunciarse sobre los conceptos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales y la omisión a dicho pronunciamiento, no impidió 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 Plan de Manejo Ambiental, es decir que, con o sin el pronunciamiento de CORALINA, el proceso podía continuar su cauce tal como efectivamente sucedió, por lo tanto, considera que no ha vulnerado los derechos colectivos invocados por la accionante, toda vez que su actuar se limita legalmente a exigir el cumplimiento integral de la normatividad ambiental.

Precisa que si en el ejercicio de las funciones de la Corporación de control y seguimiento, se detectan alteraciones a los recursos naturales no previstos en la licencia, la entidad está legalmente facultada para actuar en pro de la conservación y protección de los recursos, a través de diferentes actuaciones administrativas y la omisión a dicho pronunciamiento, no paraliza la continuidad del proceso, ni es determinante para que la ANLA en su función de estudiar y analizar la solicitud de

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

modificación de la Licencia Ambiental, generara las respectivas evaluaciones, visitas y análisis de la información.

7.6. Autoridad Nacional de Licencia Ambientales – ANLA.

La Sala advierte que los argumentos expuestos en el escrito de alegatos de conclusión presentado por la entidad, no tienen relación alguna con el presente proceso, toda vez que hacen alusión a licencias otorgadas a la empresa EMGESA S.A. E.S.P. que adelanta el proyecto hidroeléctrico “El Quimbo”, el cual no tiene relación alguna con el presente proceso.

7.7. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La apoderada de la entidad solicita que se acoja la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues de conformidad con los lineamientos de la doctrina, la legitimación en la causa se refiere a la relación sustancial que se pretende que exista entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio o que es objeto de la decisión reclamada, en tal sentido, reclamar un derecho frente a quien no es llamado a responder, impone negar la pretensión del demandante.

Aclara que para el caso objeto de esta acción, el Ministerio no es sujeto o parte legitimado o llamado para responder por la vulneración de los derechos colectivos respecto a los hechos y pretensiones que aduce la actora popular, porque no le asiste competencia a la entidad, evidenciado en el acta del 14 de agosto de 2017 en la que quedó plasmada la inspección judicial efectuada en las instalaciones del Aeropuerto El Embrujo donde consta:

- “1. La afectación que aduce la apoderada sobre la tala de árboles que ha dejado como consecuencia la sedimentación con graves daños.
2. El Plan de Manejo Ambiental presenta inconsistencias frente al área de influencia lo cual es competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia en especial del Parque McBean Lagoon y no del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
3. Efectivamente se menciona la existencia de trámites sancionatorios iniciados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales quien es competente para el presente caso.”

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Resalta que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no le corresponden funciones relacionadas con la realización de la consulta previa, toda vez que su competencia se encuentra en cabeza del Ministerio del Interior. En lo que respecta con el otorgamiento y seguimiento de Licencias Ambientales, se encuentran a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, como se evidencia en el expediente, razón por la cual solicita se desvincule totalmente de esta acción constitucional, por cuanto se encuentra materializada la inexistencia de vulneración de derecho colectivo alguno por parte de la entidad que representa.

7.8. Ministerio del Interior.

En primer lugar, manifiesta que el único mecanismo judicial reconocido en el ordenamiento jurídico colombiano para la protección del derecho a la consulta previa es la acción de tutela, por lo que concluye que los accionantes han hecho una escogencia indebida del mecanismo judicial al decidirse por la acción popular, por tratarse de un medio procesal que no resulta idóneo para el fin que se persigue con la demanda, circunstancia que lleva a que se frustren las pretensiones formuladas en contra de las actuaciones que el Ministerio del Interior desarrolló en el proceso de consulta previa.

Indica que en el evento en que se llegaron a desestimar por el Honorable Tribunal los argumentos expuestos en precedencia y encontrara procedente la acción popular para resolver las cuestiones que se plantean en torno a la consulta previa, en todo caso, no se demostró la vulneración del derecho fundamental a la consulta previa de la comunidad raizal por parte del Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Consulta Previa que ha cumplido cabalmente la obligación de garantizar el derecho a la consulta previa de la comunidad de acuerdo al desarrollo de las actividades y etapas establecidas para ello, las cuales fueron agotadas adecuadamente.

Precisa que el reproche de los accionantes se refieren a los supuestos desaciertos en que incurrió el Ministerio del Interior en el desarrollo de las etapas de la consulta previa y que específicamente se relacionan con que en la etapa de identificación y análisis de impactos, no se hubieran considerado los impactos relativos a la “capacidad de carga” ni el “impacto negativo al ordenamiento territorial de las dos islas”, siendo que la función para determinar los impactos de un proyecto, obra o actividad es propia de las autoridades ambientales, mas no del Ministerio del Interior, cuya competencia se circunscribe a garantizar que en el marco de la

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

consulta previa, las comunidades sean debidamente informadas sobre la naturaleza de las posibles afectaciones que ocasionará el desarrollo del proyecto.

Advierte que de acuerdo con la legislación ambiental, ninguna función o competencia en relación con la identificación de impactos o afectaciones a las comunidades, se encuentra en cabeza del Ministerio del Interior, razón por la cual las falencias que pudieran haberse demostrado a lo largo del proceso en esa materia, son del resorte exclusivo de otras autoridades mas no del Ministerio del Interior.

8. CONSIDERACIONES

8.1. Competencia.

El Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es competente para conocer en primera instancia del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos que se interpongan contra entidades de nivel nacional de conformidad con lo establecido en el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011.

8.2. Caducidad del medio de control.

El artículo 11 de la Ley 472 de 1998, es claro al disponer que la acción popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-215 de 1999.

8.3. Legitimación en la causa por activa.

De conformidad con lo establecido en el artículo 12⁴⁰ de la Ley 472 de 1998, podrán ejercitar las acciones populares, entre otros, toda persona natural o jurídica,

⁴⁰ **ARTICULO 12. TITULARES DE LAS ACCIONES.** Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar, estando legitimados para ejercer las acciones populares por sí mismos o por quien actúe en su nombre, de conformidad con las disposiciones del artículo 13.

En el caso que nos ocupa, se presenta la Sra. Josefina Huffington Archbold en nombre propio y en calidad de representante legal de la Veeduría Cívica de Old Providence, además de otras personas naturales, entre otras, Jennifer Archbold Ramírez, Carlos Archbold Yip, Sully Archbold Archbold, Rosilia Henry Rapón, Becky Hawkins Henry, Jostiffer García Henry, Javier Henry Rapón, Ivila Chamorro Livingston, Donald Howard Brown, Owen Francis Archbold, quienes manifiestan ser miembros de la comunidad étnica raizal asentada en las islas de Providencia y Santa Catalina y naturales de las islas mencionadas.

8.4. Legitimación en la causa por pasiva.

El artículo 14 de la Ley 472 de 1998, sobre la legitimación en la causa por pasiva tiene la siguiente disposición:

ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCION. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.

En el caso que nos ocupa, los accionantes convocaron al proceso a varias entidades lo que determina una legitimación de hecho en virtud de la relación procesal que se establece entre la parte demandante y las entidades demandadas por intermedio de la pretensión procesal.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la legitimación material que hace referencia a la real participación de la persona demandada en los hechos u omisiones que generen afectación a derechos e intereses colectivos, este tema será resuelto parcialmente en acápite subsiguiente en atención que varias de las entidades demandadas formularon la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, para determinar si prosperan o no.

No obstante, la final determinación sobre la responsabilidad o no de las entidades demandadas, se definirá al resolver el caso concreto que implica establecer primeramente si en el sub judice hay o no vulneración de derechos colectivos, y si ello es así, cuál o cuáles autoridades administrativas son las responsables de ello.

8.5. Pronunciamiento sobre las excepciones.

Las entidades accionadas, por conducto de sus apoderados, oportunamente propusieron las siguientes excepciones, así:

1. El Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina propuso la *excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva*, fundamentada en el hecho de que el tema se desarrolla en su totalidad en *territorio ajeno*, en el cual el ente departamental no tiene competencia y menos, injerencias en el sub judice.
2. El Ministerio de Transporte propuso las excepciones de *falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la obligación*, por cuanto la entidad se encuentra desligada de cualquier obligación toda vez que sus competencias, funciones y actividades, nada tienen que ver con los hechos narrados en la demanda.
3. CORALINA propuso las excepciones de *falta de legitimación en la causa* al considerar que la competencia de la entidad 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 Plan de Manejo Ambiental; igualmente propone la excepción de *buena fe* fundada en que la omisión en el pronunciamiento de la consulta elevada por la ANLA, no afectó el desarrollo de los proyectos, obras o actividades asignadas al ANLA, en cumplimiento de sus facultades normativas, resaltando la obtención de resultados más veraces.
4. El INVÍAS por su parte, propone las excepciones de *falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de violación alguna frente a los derechos alegados*, al considerar que conforme a las competencias de la entidad no corresponde a esta el mantenimiento de vías del orden municipal.

5. El Ministerio del Interior - Dirección de Consulta Previa -, propuso la excepción de inexistencia de la vulneración de los derechos fundamentales citados por la parte actora, al considerar que los accionantes no sustentan ni prueban que se hayan vulnerado los derechos fundamentales esgrimidos.

6. El Ministerio de Ambiente propuso las excepciones previas de *falta de legitimación en la causa por pasiva, e ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales* toda vez que (i) la entidad no es la llamada a responder por los derechos colectivos conculcados y (ii) 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, ni la autoridad pública responsable de la amenaza o agravio y las pruebas de los fundamentos fácticos que sustentan la violación o amenaza.

Por otra parte la entidad propone las siguientes excepciones 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.

7. Finalmente, la ANLA propuso las siguientes excepciones: *Falta de legitimación en la causa por pasiva*, fundada en el hecho que la entidad no ha tenido acciones u omisiones, de las cuales con eficiencia pueda acreditarse su legitimidad para participar de esta acción constitucional, pues no hay una causa probada con suficiencia que acredite que la presunta vulneración a los derechos colectivos invocados por el accionante corresponde al ámbito de responsabilidad de la entidad.

De igual manera propuso las excepciones de (i) *Inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad*, al señalar 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. (ii) *Inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos*, por considerar que contrario a lo afirmado por los accionantes, no

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

existe incumplimiento ni omisión que pueda predicarse como causa de afectación o amenaza a los derechos colectivos referidos en la demanda.

En este orden, la Sala abordará el estudio de la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Transporte, Coralina, el Invías, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

En tal sentido, sea lo primero indicar que el Consejo de Estado sobre la legitimación en la causa sostiene lo siguiente:

“La legitimación en la causa, en términos generales, hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona a quien se le exige la obligación es a quien habilita la ley para actuar procesalmente. (...) está legitimado en la causa por activa quien tiene la vocación para reclamar la titularidad de un derecho otorgado por la ley (...)”⁴¹.

En lo que respecta al tema de la legitimación en la causa por pasiva el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, consagra quienes pueden ser sujeto pasivo o accionados dentro del presente medio de control de la siguiente manera:

“ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCION. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos”.

Conforme a la norma citada, la demanda se dirigirá contra las personas o entidades que la parte actora considere son las que con su conducta activa u omisiva estén amenazando o vulnerando los derechos colectivos cuyo amparo se pretende, por lo que se puede inferir que en esta primera fase no se entra a determinar la existencia o no de responsabilidad, sino la simple relación procesal, toda vez que el análisis de responsabilidad es propio del asunto de fondo de la sentencia. Lo anterior conlleva a la distinción entre la legitimación de hecho y la legitimación material, en relación con lo cual el Consejo de Estado enseña lo siguiente:

⁴¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, sentencia del 13 de julio de 2016, Rad. No. 68001-23-33-000-2015-00144-01(55205), Consejero Ponente. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

“La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. La legitimación de hecho es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa o por activa o por pasiva es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.”⁴²

En este orden, se resuelven las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva:

(i) No le asiste razón al Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, cuando afirma que no tiene legitimación en la causa por pasiva, por cuanto el asunto en cuestión es del estricto resorte del municipio, *territorio ajeno*, sobre el cual el ente departamental no tiene competencia, por cuanto de la lectura de la demanda se evidencia que se formulan observaciones respecto de asuntos relacionados con el flujo migratorio que son del cargo de la OCCRE que es del resorte de la gobernación del Departamento Archipiélago, teniendo en consideración lo establecido en el artículo 22 del Decreto 2762 de 1991⁴³, conforme al cual la OCCRE es un órgano de la administración del Departamento Archipiélago. Pero más importante aún, es tener en consideración lo establecido en el artículo 298 inciso 2º de la C.P. en virtud de lo cual los departamentos ejercen funciones de coordinación y complementariedad de la acción municipal.

(ii) Al Ministerio de Transporte le asiste razón en cuanto que ninguna de las pretensiones compromete su responsabilidad, ya que la ejecución de obras de infraestructura vial a cargo de la Nación corresponden al Inviás y, las otras vías, son

⁴² Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 11 de agosto de 2005, dictada en el expediente No. 15.648. M.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

⁴³ ARTICULO 22. Créase la Oficina de Control de Circulación y Residencia como órgano de la administración del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia, para la realización y cumplimiento de las disposiciones del presente Decreto.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

del cargo ya de los departamentos o de los municipios. Igual razonamiento se debe realizar respecto del Invias. En razón de lo anterior, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, tanto para el Ministerio de Transporte como para el Instituto Nacional de Vías.

(iii) Sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva que alega la Corporación para el Desarrollo Sostenible, ha de señalar esta Sala que no tiene vocación de prosperidad, ya que de lejos se avizora que si alguna entidad tiene responsabilidad para efectos de tomar medidas para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales en el territorio del Departamento Archipiélago es CORALINA.

(iv) Tampoco han de prosperar las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. La responsabilidad en la protección del medio ambiente, de los ecosistemas no es en manera alguna ajena a las mencionadas entidades. Y si bien es cierto que el Ministerio no es una entidad ejecutora sino que es órgano rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, en consideración de la Sala debe permanecer vinculada al proceso aunque eventualmente, luego de estudiadas todas las pruebas, se llegue a la conclusión que no tiene responsabilidad en la vulneración de los derechos colectivos que se afirman vulnerados.

Ahora bien, respecto a la ANLA está llamada a responder por las licencias que se hayan otorgado y por el seguimiento para la verificación del cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental, por lo que no prospera la excepción propuesta.

En lo que respecta a la excepción de *ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales*, alegada por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en consideración de la Sala que la misma es improcedente, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, solo es admisible en el trámite de las acciones populares proponer excepciones de mérito y las excepciones previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada. Ahora bien, ciertamente que la excepción va encaminada a señalar que no se cumplió el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 161 Num. 4º de la Ley 1437 de 2011, en virtud del cual cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de ese cuerpo normativo. A este respecto ha de indicarse en primer lugar que, este tema

ya fue objeto de pronunciamiento por parte del despacho de la magistrada sustanciadora al resolver el recurso de reposición interpuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁴⁴ contra el auto admisorio de la demanda. En efecto, mediante auto del 21 de noviembre de 2016⁴⁵, se señaló que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sí fue enterado de la reclamación efectuada por los accionantes sobre la presunta amenaza o agravio a los derechos e intereses colectivos para que se tomaran las medidas de protección. En este orden de ideas, la Sala se remite en su integridad a los argumentos y consideraciones expuestos en la providencia ya mencionada.

En relación con las excepciones de inexistencia de la obligación, Inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, la Sala considera que las razones que sustentan estas excepciones, buscan enervar las pretensiones, lo que atañe al resultado, que no a la improcedencia, por lo cual se resolverán con el asunto de fondo.

8.6. Problema jurídico

El asunto que nos convoca, impone la resolución de varios problemas jurídicos, que se indican a continuación:

1. Determinar si el proyecto de ampliación de la pista y la plataforma del aeropuerto El Embrujo de la isla de Providencia ha generado o es susceptible de generar, un impacto ambiental en el Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon o en la zona de amortiguamiento contigua al mismo, de tales características que comprometa la biodiversidad y la conservación de aquél.
2. Establecer si el proyecto de ampliación de la pista y la plataforma del aeropuerto El Embrujo de la isla de Providencia, genera riesgo o amenaza la supervivencia en condiciones dignas de la comunidad residente en el municipio insular en general y/o para la comunidad raizal de las islas de Providencia y Santa Catalina en particular.
3. De igual manera, y debido a que los accionantes formulan acusaciones respecto de la consulta previa surtida en relación con este proyecto, se hace necesario determinar si el proceso de consulta previa adelantado para la realización del proyecto de ampliación de la pista y la plataforma del

⁴⁴ Ver folios 289 a 274 de cuaderno principal No. 1

⁴⁵ Folios 732 a 737 del cuaderno principal No. 2

aeropuerto El Embrujo de la isla de Providencia, cumplió el lleno de requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional, para ello se deberá analizar esencialmente la posibilidad de introducir modificaciones a los acuerdos suscritos en el proceso de consulta en las reuniones de seguimientos.

Para resolver los asuntos planteados, la Sala procederá de la siguiente manera: (i) en primer lugar, efectuará análisis normativo y jurisprudencial de las acciones populares; (ii) se revisarán los derechos colectivos que en consideración de la parte actora se encuentran amenazados o vulnerados por las acciones y/u omisiones de las autoridades concernidas, haciendo especial énfasis en su consagración en instrumentos internacionales; (iii) a continuación, la Sala presentará un breve estudio de las disposiciones relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales; (iv) luego, la Sala estudiará el derecho fundamental a la consulta previa, citando al efecto la denominada doctrina insular a la que se refirió la Corte Constitucional en la Sentencia SU-097 de 2017, y, (v) finalmente, descenderá al caso concreto analizando las pruebas que obran en el proceso y definiendo si hay o no vulneración de derechos e intereses colectivos y tomando las medidas para su protección si a ello hubiere lugar.

8.7. Las acciones populares

La Carta Fundamental de 1991, reconoció la necesidad de ampliar la participación ciudadana, para su realización no sólo desde la dimensión política sino de igual manera desde la dimensión social, para otorgar al ciudadano herramientas en procura de la protección y defensa de intereses comunitarios, lo cuales desbordan al individuo visto de manera subjetiva, intereses que son de carácter supraindividual.

En efecto, el artículo 88 de la Carta Política eleva a rango constitucional las acciones populares para la defensa de los intereses colectivos, entre los cuales el Constituyente incluye el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

La Ley 472 de 1998 desarrolla la norma constitucional ya indicada, definiendo en el artículo 2º las acciones populares como *“los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos. (...) se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio (...)”* cuando

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
 Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
 Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
 Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

estos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Sobre la procedencia de las acciones populares, el Consejo de Estado⁴⁶ nos enseña:

" (...)

Conforme a los citados preceptos normativos, para que proceda la acción popular es necesario:

- Que la controversia planteada gire entorno a situaciones actuales que impliquen un peligro contingente, amenaza, vulneración o agravio de uno o varios derechos colectivos.

- Que esas situaciones obedezcan a acciones u omisiones atribuibles a autoridades públicas o a particulares. (...)"

8.7.1. Finalidad de las acciones populares

Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas.

Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: (i) una acción u omisión de la parte demandada; (ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, (iii) la relación de causalidad entre la acción, la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses. Como se anotó, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que, pueden ser promovidas por cualquier persona a

⁴⁶ Consejo de Estado, sección Primera. C.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade. 11 de diciembre de 2006. Ref. Acción Popular 20001 23 31 000 2003 01749 01.

nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común. Además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

8.8. Derechos colectivos cuya protección se invoca.

Como se ha indicado en el cuerpo de esta decisión, los accionantes ejercitan la acción popular con el objeto de lograr la protección principalmente de los siguientes derechos colectivos:

1. La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento 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, relacionada con la preservación y restauración del medio ambiente.
2. La preservación de la identidad cultural y la supervivencia misma de la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina.
3. Preservación del territorio en el cual tienen asentamiento el pueblo y las comunidades en las islas de Providencia y Santa Catalina.

8.8.1. El derecho 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.

Un antecedente de obligatoria revisión en relación con la protección al medio ambiente y la existencia al equilibrio ecológico se encuentra en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972, que fue un hito, constituyéndose en un verdadero manifiesto medioambiental, representando en ese momento un posicionamiento frente a la preocupación universal acerca de la utilización sostenible del planeta y de sus recursos. De esta declaración, la Sala estima necesario destacar la consideración vertida en el párrafo seis (6) del indicado instrumento internacional:

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

6. Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio ambiente terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio ambiente más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre. Las perspectivas de elevar la calidad del medio ambiente y de crear una vida satisfactoria son grandes. Lo que se necesita es entusiasmo, pero, a la vez, serenidad de ánimo, trabajo afanoso, pero sistemático. Para llegar a la plenitud de su libertad dentro de la naturaleza, el hombre debe aplicar sus conocimientos a forjar, en armonía con ella, un medio ambiente mejor. La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas.

La Declaración de Estocolmo de 1972, es antecedente del Decreto Ley 2811 de 1974⁴⁷, que en sus artículos 1° y 2° disponen que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse. Este es el contenido de las mencionadas disposiciones normativas:

“Artículo 1°. 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 2°. 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:

1°. 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.

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.”

⁴⁷ Por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

A su turno, los artículos 8°, 58, 79, 80 y 95 de la Constitución Política de 1991, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Precisamente, el medio ambiente hace parte de lo que la jurisprudencia constitucional⁴⁸ ha denominado la "*Constitución Ecológica*", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

En un mismo sentido, la Ley 99 de 1993⁴⁹, expedida luego de la Cumbre de la Tierra adelantada en Río de Janeiro en 1992, 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

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴⁹ 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

instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

En el ámbito internacional, los Estados, incluido Colombia, han formalizado diferentes Declaraciones para salvaguardar el medio ambiente. En este sentido, el artículo 7° de la Ley 472 de 1998 dispone que los derechos e intereses colectivos deben observarse y aplicarse de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculan al país. A propósito, se destacan los siguientes convenios internacionales que protegen el medio ambiente:

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972, antecedente inmediato del Decreto 2811 de 1974 al que se hizo referencia, que consagró una serie de principios en relación con el medio ambiente, así:

“Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...

Principio 2. Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

(...)

Principio 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat...

(...)

Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

(...)

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales económicos y ambientales para todos (...)

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en noviembre de 1972, que en su artículo 2° dispone la constitución de ciertos lugares como “patrimonio natural”. Al respecto dispone:

“Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se consideran “patrimonio natural”:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.

Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.”

La Convención sobre la Diversidad Biológica celebrada en Rio de Janeiro en junio de 1992, aprobada en Colombia mediante la Ley 165 de 1994, en la cual los países asistentes acordaron:

“Artículo 1°. Objetivos

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Artículo 2°. Términos utilizados

A los efectos del presente Convenio:

Por “recursos biológicos” se entienden los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.

Por “área protegida” se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

(...)

Artículo 6°. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible

Cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:

a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la parte contratante interesada; y

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

(...)

Artículo 8°. Conservación in situ

Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

(...)

e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;

f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;

h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;

i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;

(...)

Artículo 10°. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y

e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos.”

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río + 20, de 22 de junio de 2012, en la cual los Estados partícipes reconocieron “...que es necesario incorporar aún más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones.”, “...que el desarrollo sostenible exige medidas concretas y urgentes [y] sólo se puede lograr forjando una amplia alianza de las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, trabajando juntos para lograr el futuro que queremos para las generaciones presentes y futuras”, “... la importancia de fortalecer el marco institucional para el desarrollo sostenible a fin de que responda de forma coherente y eficaz a los desafíos actuales y futuros y reduzca las lagunas en la ejecución de la agenda de desarrollo sostenible.”, y piden que “...se realicen mayores esfuerzos para lograr la ordenación sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración y la forestación, y [apoyando] las medidas para enlentecer, detener y revertir la deforestación y la degradación forestal...”.

Todos los instrumentos internacionales a los cuales se ha hecho referencia imponen en cabeza de los Estados que las suscriben, obligaciones tendientes a elaborar estrategias, planes y programas para la conservación y utilización sostenible de la

diversidad biológica, lo cual requiere tomar medidas concretas y urgentes que vinculen no sólo a los gobiernos sino también a la sociedad y al sector privado.

8.8.2. El principio del desarrollo sostenible.

En este punto se hace necesario tener en consideración que el principio de desarrollo sostenible se encuentra consagrado expresamente en el artículo 80 de la Constitución Política, el cual, en su tenor literal dispone: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.”*

Cabe resaltar que uno de los documentos en los que se originó el principio de desarrollo sostenible es la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972. De hecho, el principio 2 de dicha Declaración señala que los recursos naturales deben ser preservados en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante la cuidadosa planificación u ordenación.

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, fija al desarrollo sostenible como un objetivo primordial. En efecto, principios como el 1º y el 4º enfatizan que debe armonizarse el bienestar del hombre con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente debe ser considerado como parte integrante del proceso de desarrollo.

Igualmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2012, reconoce la necesidad de incorporar el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr la aplicación de este principio en todas sus dimensiones.

En el ámbito del derecho interno, el artículo 3º de la Ley 99 de 1993 lo define como aquel que *“conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”*.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

En el mismo sentido, la Ley 165 de 1994, por la cual se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica realizado en Río de Janeiro en 1992, define, en su artículo 2º, que "utilización sostenible" es aquel manejo de componentes de la diversidad biológica a un ritmo que no conlleve su reducción a largo plazo, de manera que se mantenga la capacidad de la diversidad biológica para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Igualmente el artículo 4º, literal c), de la Ley 472 de 1998, señaló que es un derecho colectivo "*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*".

Resulta ilustrativo, para el punto que nos ocupa, citar la Ley 1523 de 2012⁵⁰, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, al determinar los principios generales que orientan la gestión del riesgo sobre el principio de sostenibilidad de ambiental dispuso lo siguiente:

Principio de sostenibilidad ambiental: El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.

El tratadista Amaya⁵¹ señala que la Corte Constitucional recuerda que "la solidaridad intergeneracional es el elemento que ha guiado la construcción del concepto de *desarrollo sostenible* como quiera que es considerado sostenible aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades propias de las generaciones presentes y futuras. El desarrollo sostenible, en consecuencia, debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social, pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva."

⁵⁰ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

⁵¹ AMAYA NAVAS, Oscar Darío. El Desarrollo Sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2012. Pág. 129

En la misma sentencia citada por Amaya, C-058 de 1994⁵², la Corte Constitucional sostiene que con el concepto de desarrollo sostenible se ha buscado superar una perspectiva únicamente conservacionista en la protección del medio ambiente, pues se pretende armonizar el derecho al desarrollo con las restricciones concernientes a la protección del mismo. En esa medida, la Corte concluyó que el desarrollo sostenible debe permitir el mejoramiento de la calidad de vida de las personas pero – enfatiza esta Corporación – **sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas.**

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia de 13 de abril de 2000⁵³, advirtió que el criterio de desarrollo sostenible responde a la unión entre el medio ambiente y el desarrollo, de manera que una actividad que se ajusta a este criterio es aquella que busca el desarrollo con base en la sana utilización de los recursos naturales para satisfacer las necesidades actuales y futuras de la sociedad.

En cuanto a los elementos del concepto de desarrollo sostenible, el Consejo de Estado recuerda que el doctrinante Manuel Rodríguez Becerra⁵⁴ ha expresado que entre ellos se encuentran: i) la obligación de tener en cuenta las necesidades de las generaciones tanto presentes como futuras; ii) la importancia de asegurar que los recursos naturales no sean agotados sino conservados; iii) el principio de satisfacer equitativamente las necesidades de toda la población; iv) la necesidad de integrar los asuntos del medio ambiente y del desarrollo socioeconómico; v) la correlación entre la nueva inversión y el mejoramiento ambiental; y vi) reconocer que el desarrollo sostenible no implica que la preservación de todos los aspectos del medio ambiente deba ser garantizada a cualquier costo, sino que todas las decisiones de la sociedad deben ser tomadas considerando su impacto ambiental.

8.9. Preservación de la identidad cultural y la supervivencia misma de la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina y de sus miembros.

Sobre el tema relacionado con la protección de la comunidad raizal, esta Corporación en reciente pronunciamiento⁵⁵ señaló la jurisprudencia vigente en

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C 58 de 1994, Actor: Alfonso Palma Capera, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

⁵³ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 13 de abril de 2000, Expediente: AP-031, Actor: Fundación Biodiversidad, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.

⁵⁴ Rodríguez Becerra Manuel, El desarrollo sostenible: ¿Utopía o realidad para Colombia?, La Política Ambiental del fin de Siglo. Ministerio del Medio Ambiente, Colombia, 1994, pág. 21.

⁵⁵ Sentencia del 20 de septiembre de 2017. Exp. No. 88-001-23-33-000-2017-00073-00. Accionante: Walt Hayes Bryan. Accionado: Gobernador Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

relación con el mismo, por lo que se acoge en su integridad las consideraciones expuestas en aquella oportunidad, que se cita a continuación:

6.2.2. La protección constitucional de la comunidad raizal conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional ha reconocido 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 C-169 de 2001, en la cual la Corte concluyó que el término “tribal” de que trata el Convenio 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 conciencia de identidad grupal, elemento subjetivo⁵⁶.

La Corte Constitucional en la sentencia T-599 del 1º de noviembre de 2016, reiteró la jurisprudencia constitucional en el sentido de reconocer al pueblo raizal como uno de aquellos con identidad étnica diferenciada:

80. El estado actual de la jurisprudencia constitucional permite advertir la existencia de cuatros 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 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 caso en que éstos se otorgan a una población cuyos miembros han migrado voluntariamente hacia Colombia”*.

(...)

⁵⁶ De igual manera se pueden consultar las sentencias C-530 de 1993, C-086 de 1994, C-053 de 1999 y T-800 de 2014, de la Corte Constitucional.

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 constitución 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 autoreconocimiento 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 Bartsch 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”.

Posteriormente, la Corte Constitucional volvió a pronunciarse sobre el pueblo raizal y la jurisprudencia constitucional, en la sentencia de unificación SU-097 de 2017 en la cual sentó la que denominó *doctrina insular*. Por su relevancia respecto del asunto que nos ocupa, la Sala citará algunos apartes de las consideraciones de la Corte:

El pueblo raizal y la jurisprudencia constitucional. Una doctrina insular.

40. Con base en los artículos 1º, 7º 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

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

pueblo raizal al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: 'El territorio propio de la comunidad nativa del 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 sucesivas 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 internacional 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.

En relación con el tema que concita la atención de la Sala, se ha manifestado por parte del 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 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 tutela. 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 El Embrujo, la Sala proferirá las órdenes que estime necesarias para dar prevalencia a principios como el derecho de acceso a la justicia, la prevalencia del derecho sustancial y la economía procesal.

8.10. El sistema de parques nacionales naturales.

El artículo 30 del Decreto 2278 de 1953 (1° de septiembre), por el cual el Presidente de la República dictó normas sobre cuestiones forestales, dispuso que el Ministerio de Agricultura, por medio de comisiones especiales, levantaría la estadística de los sitios o terrenos que por sus bellezas escénicas naturales, riquezas de su gea, fauna o flora, particularidades geológicas, hidrológicas, monumentos, etc., debían destinarse a Parques Nacionales y ser objeto de protección especial.

Posteriormente, mediante el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, se declaró que Parques Nacionales Naturales son aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimitara y reservara de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos. En esta normativa se estableció que en los Parques Nacionales quedaría prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo. A su turno, el artículo 14 *ibídem* declaró como de utilidad pública las zonas establecidas como "Parques Nacionales Naturales" y facultó al Gobierno para expropiar, si lo consideraba necesario, las tierras o mejoras de particulares que en ellas existieran.

En sentido similar, el artículo 327 del Decreto Ley 2811 de 1974 creó el Sistema de Parques Nacionales como el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la Nación y debido a sus

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

características naturales, culturales o históricas, se reservan y declaran comprendidas en cualquiera de las siguientes categorías: Parque Nacional, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Fauna, Santuario de Flora y Vía Parque. Igualmente, el artículo 329 de la misma normativa estableció que el Parque Natural es un área de extensión que permite su autoregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 328 *ibidem* las finalidades del Sistema Nacional de Parques Naturales son: i) **conservar** con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro; ii) **perpetuar** en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, para: a) **proveer** puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental; b) **mantener la diversidad biológica**; y c) **asegurar la estabilidad ecológica**; y iii) **proteger** ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

Según lo disponen los artículos 331 y 332 del Decreto Ley 2811 de 1974 en los Parques Naturales sólo se pueden realizar actividades de conservación, investigación, educación, recreación, cultura y recuperación y control. Asimismo, están prohibidas en dichas áreas las conductas que puedan traer como consecuencia la alteración del ambiente natural, en especial las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas⁵⁷.

⁵⁷ Decreto 622 de 1977. Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959. "Artículo 30. Prohibense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: 1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos. 2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada. 3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras. 4. Talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías. 5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas, para preparación de comidas al aire libre. 6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el Inderena por razones de orden técnico o científico. 7. Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área. 8. Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
 Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
 Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
 Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

En sentencia C-746 de 2012 la Corte Constitucional manifestó que el régimen jurídico del Sistema de Parques Nacionales Naturales está compuesto por cinco (5) elementos que tienen una especial relevancia constitucional, saber:

"Primero, que el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales, perfiladas en el artículo 328 del CRN. Segundo, que en concordancia con lo anterior, las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del CRN. Tercero, que en dichas áreas están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural; en especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas. Cuarto, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional, y en sus condiciones y características especiales, en los términos previstos en el artículo 329 del CRN. Y, por último, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración. Esta zonificación incluye también las zonas amortiguadoras ubicadas por fuera de tales áreas protegidas; estas zonas están sometidas a un régimen jurídico asimilable en algunos aspectos al del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual es posible que en su territorio sean impuestas restricciones al ejercicio de los derechos y libertades, con el fin de atenuar los efectos nocivos que tales actividades puedan generar a las referidas áreas protegidas." (Se resalta)

Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon.

El Parque Nacional Natural Old Providence McBean 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

de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 9. Ejercer cualquier acto de caza, salvo la caza con fines científicos. 10. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el Inderena, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el Inderena permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita. 11. Recolectar cualquier producto de flora, excepto cuando el Inderena lo autorice para investigaciones y estudios especiales. 12. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie. 13. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas. 14. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos. 15. Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes. 16. Alterar, modificar, o remover señales, avisos, vallas y mojones.

Artículo 31. Prohíbense las siguientes conductas que puedan traer como consecuencia la alteración de la organización de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: 1. Portar armas de fuego y cualquier implemento que se utilice para ejercer actos de caza, pesca y tala de bosques, salvo las excepciones previstas en los numerales 9o y 10o del artículo anterior.

2. Vender, comerciar o distribuir productos de cualquier índole, con excepción de aquellos autorizados expresamente. 3. Promover, realizar o participar en reuniones no autorizadas por Inderena. 4. Abandonar objetos, vehículos o equipos de cualquier clase. 5. Hacer discriminaciones de cualquier índole. 6. Hacer cualquier clase de propaganda, no prevista en la regulación de que trata el artículo 13, punto 18 de este decreto. 7. Embriagarse o provocar y participar en escándalos. 8. Transitar con vehículos comerciales o particulares fuera del horario y ruta establecidos y estacionarlos en sitios no demarcados para tales fines. 9. Tomar fotografías, películas o grabaciones de sonido, de los valores naturales para ser empleados con fines comerciales, sin aprobación previa. 10. Entrar en horas distintas a las establecidas o sin la autorización correspondiente, y 11. Suministrar alimentos a los animales."

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.

De conformidad con la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el parque nacional Old Providence McBean Lagoon⁵⁸ 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 Belice. Este gran arrecife de coral, con sus variadas formaciones, junto con la laguna arrecifal⁵⁹ que se forma frente al manglar de McBean, le dan al mar una espectacular gama de colores que van desde el azul profundo hasta un verde aguamarina traslúcido. Es gracias a este singular colorido que el mar de Providencia es conocido como “*El Mar de los Siete Colores*.”⁶⁰

8.11. Resumen de las pruebas obrantes en el proceso y análisis de las mismas.

Fueron debidamente aportadas, decretadas y practicadas dentro del proceso las siguientes pruebas:

1. Registro de población del año 2013 efectuado por el DANE⁶¹.
2. Oficio de fecha 23 de octubre de 2013, cuyo asunto era la ampliación de la pista y plataforma del aeropuerto El Embrujo de Providencia, mediante el cual informa al Secretario de Infraestructura de la Alcaldía del Municipio de Providencia que le corresponde a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, otorgar o negar licencia ambiental para aquellos proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del sistema de Parques Nacionales⁶².
3. Oficio de fecha 23 de enero de 2014, suscrito por el Coordinador Técnico Sector Infraestructura de la ANLA, en el que le informa al Director de CORALINA, que se programó 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 el día 4 al 7

⁵⁸ Mediante la Resolución No. 1021 del 13 de septiembre de 1995 fue declarado parque nacional natural al parque Old Providence McBean Lagoon.

⁵⁹ El terreno consolidado anterior al manglar de McBean Lagoon es colindante con zona del aeropuerto de Providencia.

⁶⁰ <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/ecoturismo/region-caribe/parque-nacional-natural-old-providence-mcbean-lagoon/>

⁶¹ Cuaderno anexos parte demandante.

⁶² Folio 1 del cuaderno de pruebas.

de febrero de 2014, con el fin de brindar acompañamiento y apoyo durante la realización de la visita⁶². La mencionada visita fue cancelada mediante Oficio 10 de febrero de 2014⁶³

4. 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"⁶⁴. Dicha solicitud fue contestada mediante oficio COR/SG 00324 del 21 de febrero de 2014 por parte del Secretario General de CORALINA, recordándole que la autoridad ambiental competente para ello es la ANLA⁶⁵.
5. Oficio 4403.432-2016019010 del 16 de mayo de 2016, mediante el cual el Director de Desarrollo Aeroportuario (E), solicitó al Director de CORALINA la identificación de las áreas posibles en donde se pudiera realizar la siembra por compensación georeferenciadas, identificación de las especies nativas y proporción de participación de cada una, acompañamiento a los sitios seleccionados⁶⁶ y la solicitud de permiso de ocupación de cauce⁶⁷.
6. Documentos allegados por la Aeronáutica Civil 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 campamento⁶⁸.
7. Informe sobre los impactos que podrían generarse en la zona aledaña al Parque Natural McBean Lagoon en la isla de Providencia, efectuado por la Subdirección de Gestión Ambiental de CORALINA⁶⁹
8. Memorial suscrito por la apoderada judicial del municipio de Providencia en el que remite medio magnético cd, 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 la isla de Providencia enmarcados en los acuerdos de la consulta previa, entre

⁶² Folio 2 del cuaderno de pruebas.

⁶³ Folio 4 del cuaderno de pruebas.

⁶⁴ Folio 3 del cuaderno de pruebas.

⁶⁵ Folio 5 del cuaderno de pruebas.

⁶⁶ Folio 7 del cuaderno de pruebas.

⁶⁷ Folio 8 del cuaderno de pruebas.

⁶⁸ Folios 10-20 del cuaderno de pruebas.

⁶⁹ Folios 21-22 del cuaderno de pruebas.

- otros, realizar capacitaciones durante la 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"⁷⁰.
9. 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, efectuado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios⁷¹.
 10. Resolución No. 00153 del 10 de febrero de 2017, mediante la cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- impuso una medida preventiva de suspensión de actividades a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil⁷²
 11. Oficio de fecha 15 de marzo de 2017, en el que la Aeronáutica Civil allega CD con la información relacionada con el contrato celebrado con el consorcio "Providencia 2016" y los demás documentos asociados con el contrato, además de las respuestas a los requerimientos efectuados por esta Corporación⁷³.
 12. Oficio radicado No. 20172300004061 del 02 de febrero de 2017, mediante el cual la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas de Parques Nacionales de Colombia invita al Director General de la Aeronáutica Civil para tratar los temas relacionados con el proyecto de ampliación de la pista del aeropuerto El Embrujo de Providencia⁷⁴. 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 Civil⁷⁵.

⁷⁰ Folios 24-25 del cuaderno de pruebas.

⁷¹ Folios 29-41 del cuaderno de pruebas.

⁷² Folios 47-654 del cuaderno de pruebas.

⁷³ Folios 66-87 del cuaderno de pruebas.

⁷⁴ Folio 88 del cuaderno de pruebas.

⁷⁵ Folio 89 del cuaderno de pruebas.

13. Oficio 4404.198-2017009697 del 20 de abril de 2017, dando respuesta a las inquietudes planteadas por el Tribunal Administrativo, suscrito por el Director de Desarrollo Aeroportuario, donde se presenta 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 georeferenciado⁷⁶.
14. Oficio DM 02-2016-111 de fecha 17 de abril de 2017, donde el alcalde municipal allega los siguientes documentos: evidencias de gestiones respecto a requerimientos e incumplimientos frente al contratista del nuevo sistema de tratamiento en formato digital, 11 archivos digitales, copia del Plan de Emergencias y Contingencias de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en un 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 folios⁷⁷.
15. Oficio 2863 del 09 de agosto de 2017, en el que el Secretario de Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, da respuesta a la solicitud efectuada por el Tribunal respecto de las condiciones de la calidad de agua proveniente del acueducto Fresh Water Bay en el municipio de Providencia⁷⁸.

Conforme al material probatorio allegado al plenario⁷⁹ 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.
Zona de Seguridad menos 40 metros.
Franja de cabecera: 35 60 metros.
Franja cabecera 17 menos 60 metros.
Franja pista: menos 1.300 metros.
Canales: 1.546 metros.

⁷⁶ Folios 91-112 del cuaderno de pruebas.

⁷⁷ Folios 113-446 del cuaderno de pruebas.

⁷⁸ Folios 447-448 del cuaderno de pruebas.

⁷⁹ Ver CD adjunto al acta de inspección judicial de fecha 9 de marzo de 2017 visible a folio 1095 del cuaderno principal No. 2.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

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 25,10metros

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 3056 metros

Box coulverts 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.

Ahora bien, revisada la documentación allegada al proceso, se demuestra que antes de la iniciación de la ejecución del proyecto de ampliación del aeropuerto fue llevado

a cabo el proceso de consulta previa⁸⁰, iniciando así la etapa de preconsulta con reunión llevada a cabo el día 2 de diciembre de 2014. Posteriormente en reunión del 17 de diciembre de 2012, se realizó la protocolización de los acuerdos definidos con la comunidad y con posterioridad se realizaron reuniones de seguimiento a los acuerdos protocolizados.

En lo que concierne propiamente a la afectación que el proyecto de ampliación puede ocasionar o ha ocasionado al Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon y/o a la zona amortiguadora, que es sin duda uno de los puntos medulares en el sub judice, observa la Sala lo siguiente:

Mediante Resolución No. 081 del 28 de enero de 2003, fue aprobado por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, el Plan de Manejo Ambiental del proyecto de construcción de obras complementarias y ampliación de pista y plataforma, mantenimiento de pista en el aeropuerto El Embrujo de la islas de Providencia, presentado por la Aeronáutica Civil.

Por medio de Resolución No. 1456 del 13 de noviembre de 2015, fueron modificadas las medidas de manejo ambiental contenidas en el Plan de Manejo Ambiental establecido mediante la Resolución No. 081 de 2003, además de establecerse la realización de actividades con la finalidad de prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales que puedan generarse con la ejecución de las obras, buscando garantizar la conservación de los recursos naturales así:

Programa de manejo de aguas superficiales.

Programas de impacto por tránsito vehicular.

Programa de remoción de la cobertura vegetal y descapote.

Programa de revegetalización y Paisajismo.

Programa de compensación por aprovechamiento forestal.

Programa de ahuyentamiento de fauna silvestre durante la fase constructiva.

Programa de manejo de riesgo por fauna.

Programa de educación ambiental.

Programa de seguimiento y monitoreo a la presión migratoria.

Programa de empleo temporal y suministro de servicio.

Programa de infraestructura eléctrica y comunicaciones afectadas por el proyecto.

Programa de información y acercamiento a la comunidad.

⁸⁰ Ver anverso y reverso del folio 741 y CD visible a folio 740 del cuaderno principal

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
 Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
 Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
 Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Además de los programas mencionados, en el acto administrativo citado se autorizó la realización de las siguientes actividades por parte de la Aeronáutica Civil:

2. Actividades autorizadas, con las características y condiciones especificadas en la siguiente tabla:

No.	ACTIVIDADES	DESCRIPCIÓN
1	Actividades previas	Se deben ejecutar con base en las medidas de manejo establecidas en el PMA, las obligaciones impuestas en el acto administrativo que acoja el presente concepto técnico y aquellos que la modifiquen, sustituyan y/o reglamenten y con base en la zonificación de manejo ambiental aquí establecida.
2	Adquisición de predios y mejoras y constitución de servidumbres	
3	Contratación de mano de obra	
4	Remoción de vegetación y descapote	
5	Excavaciones superficiales	
6	Excavaciones subterráneas	
7	Disposición de sobrantes de excavación en ZODME autorizado	
8	Explotación de material en zona continental (No está permitida esta actividad en la AIJ o AID del proyecto) y envío a la Isla de Providencia	
9	Transportes y acarreos (Desde la zona continental hacia la Isla, desde puerto hacia el frente de trabajo, y desde el frente de trabajo al ZODME)	
10	Operación de plantas móviles de mezclas	
11	Vaciado de concretos	
12	Pavimentación	
13	Construcción y operación de campamentos y talleres	
14	Operación del proyecto	

Todas ellas con el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de manejo ambiental. De igual forma, se realizó la zonificación de manejo ambiental de la siguiente forma:

ÁREAS DE EXCLUSIÓN	
- Áreas del PNN Old Providence McBean Lagoon las cuales incluyen áreas de manglar. Se deberá instalar una barrera física sobre la cerca que hace las veces de límite con el parque nacional, y se deberá implementar la señalización que sean necesaria para garantizar el respeto de dicho límite.	
ÁREAS DE INTERVENCIÓN CON RESTRICCIONES MAYORES	
Descripción del área	Restricciones
- Cauces y arroyos de la microcuenca McBean, que vierten hacia el manglar.	- Evitar toda modificación de la dinámica fluvial de las unidades de drenaje de la microcuenca McBean.
- Coberturas vegetales naturales (incluyendo vegetación secundaria), bosques densos y bosques abiertos	- Evitar el aporte de aguas residuales provenientes de la operación del aeropuerto, a los manglares, a los arroyos y a cualquier área a cielo abierto dentro y fuera del aeropuerto.
- Asentamientos poblacionales presentes en el área de influencia del proyecto que se puedan afectar por las actividades constructivas y por la exposición al ruido.	- Aplicabilidad de la normatividad nacional especialmente lo reglamentado por la ley 70 de 1993
- Áreas de adquisición de predios	- Cumplimiento de acuerdos de la consulta previa Implementación del Plan de Manejo Ambiental de manera rigurosa

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
 Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
 Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
 Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

<ul style="list-style-type: none"> - Cultivos transitorios - Aeropuerto El Embrujo - Infraestructura de redes de servicios - Vía Nacional- circunvalar (sector desde Puerto Marítimo- Aeropuerto El Embrujo- ZOOMIE) 	
ÁREAS DE INTERVENCIÓN CON RESTRICCIONES MENORES	
Descripción del área	Restricciones
<ul style="list-style-type: none"> - Pastos naturales, arbustales. - Tejido urbano discontinuo, cultivos transitorios. - Las demás áreas no mencionadas en la categoría de "intervención con restricciones mayores". 	Aplicar lo planteado en el PMA

No cabe duda para la Sala, que 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 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 Lagoon⁸¹, consistente en el ingreso de sedimentos al interior del área protegida y en la zona de manglar. Sobre el incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental por parte de la entidad ejecutora del proyecto, la Corporación se expresó en el auto que decretó la medida cautelar, ya que se demostró con toda certeza que gran cantidad de material de sedimento ingresó a la zona del manglar, con todos los efectos adversos a la conservación de una zona tan particularmente delicada.

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

⁸¹ Ver folios 1 al 21 del cuaderno de medidas cautelares.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
 Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
 Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
 Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

parque nacional natural cuyas consecuencias a mediano y largo plazo aún no se encuentran determinadas.

Por otra parte, en lo referente a la ubicación del aeropuerto de Providencia, la Resolución No. 1456 del 13 de noviembre de 2015, consagra 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	Municipio	Departamento	Coordenadas	
			Este	Norte
Cabecera 17			535,814,2	1,973,671,9
Cabecera 35	Providencia y Santa Catalina	San Andrés, Providencia y Santa Catalina	536,033,6	1,972,397,1

El Aeropuerto se encuentra a 8.93 m sobre el nivel del mar y ocupa un área aproximada de 5.8 Mts², hay una distancia de 40 metros aproximadamente al Parque Natural Old Providence Mc Bean Lagoon. Tiene una pista de 1290 m de longitud por 15m de ancho promedio, con dos cabeceras denominadas 17 y 35.

Ahora bien, de acuerdo con el informe técnico allegado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales⁸², se hace necesario destacar que respecto al tema de identificación de linderos entre el parque natural y el aeropuerto, se expone que 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 indica 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).

En el informe aludido se señala que “con la Resolución No. 2214 de 2016 se precisan los límites de la zona amortiguadora, una vez constatadas las coordenadas

⁸² Ver folios 1291 al 1305 del cuaderno principal No. 3

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

con el plano IGAC-2008, se observa que la pista queda dentro de la zona de amortiguadora en un porcentaje aproximado del 86%.”

También se pone de presente que la ampliación de la pista calculada para una distancia de 260 metros, se encuentra ubicada dentro de la zona de amortiguación.

En lo que respecta al proyecto de ampliación de la pista, el Ministerio Público sostiene lo siguiente:

“3. El proyecto de ampliación de la pista de aterrizaje del aeropuerto El Embrujo fue autorizado mediante Resolución 1456 del 13 de noviembre de 2015, en donde se afirma que el proyecto se encontraba por fuera del Parque Natural Old Providence McBean Lagoon, pero que sin embargo, si se superpone con su zona Amortiguadora.

Por tal razón la procuraduría llama la atención, debido a que la delimitación del parque natural en esa fecha incluía la ampliación de la pista del Aeropuerto El Embrujo, de acuerdo con el análisis presentado en las Resoluciones 1021/1995 y 013/1996, vigentes en esa época, la cual solo viene a quedar dentro de la zona amortiguadora con la resolución 2214/2016, es decir 13 meses después.

Finalmente la procuraduría llama la atención para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-Parques Nacionales Naturales de Colombia, revisen y actualicen toda la información cartográfica de los límites de los Parques Nacionales Naturales del país y no se presenten autorizaciones de obras dentro de la delimitación de los Parques Nacionales Naturales declarados, por falta de precisión sus límites.”

Las anteriores exposiciones del Ministerio Público en el trámite del proceso que nos ocupa, permite a la Sala llegar a la conclusión que no existe plena certeza de los linderos del aeropuerto El Embrujo respecto de la zona del parque nacional natural. Ahora bien, es cierto, y ello es evidente que antes de la declaratoria del parque Old Providence McBean Lagoon ya se encontraba en ese lugar la pista del aeropuerto. Sin embargo, 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.

En efecto, esta Corporación no desconoce que en el pasado se tomaron medidas que en muchas oportunidades por desconocimiento de las consecuencias ambientales, terminaron generando graves afectaciones que las generaciones posteriores han tenido que padecer. Pero hoy día 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 Tribunal debe tomar las determinaciones a que haya lugar para evitar afectaciones a derechos colectivos que se ha acreditado en el proceso han sido vulnerados por las acciones y omisiones de algunas de las autoridades administrativas que han sido convocadas a este proceso.

De otra parte, el despacho de la magistrada sustanciadora llevó a cabo inspección judicial el día 14 de agosto de 2017, con la finalidad de evidenciar el lugar en el cual se está desarrollando el proyecto de ampliación del aeropuerto "El Embrujo" de la isla de Providencia, diligencia en la cual de igual manera se pudo constatar tanto el estado de la pista, como las actividades desarrolladas para la ejecución del proyecto. En esta diligencia, la directora del parque nacional natural McBean Lagoon, Dra. Marcela Cano, expuso el incidente sucedido con el contratista de la Aeronáutica Civil en el cual se comprometió la zona de manglar del parque, que describió de la siguiente manera:

"La obra empezó realizando un descapote de toda la vegetación de acá, metieron retroexcavadoras, camiones y todas esas cosas y empezaron 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 clara del límite del parque y tenían que hacer una 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 ser descapotada dentro del manglar, por eso ahí nosotros pusimos la alerta de que (sic) tenemos que aclarar porque hasta donde

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

tenemos conocimiento, el proyecto en ningún momento iba hacer ningún aprovechamiento al manglar y ahí están las estacas dentro del manglar". (Negrillas y subrayas de la Sala).

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, la protección de áreas de especial importancia ecológica.

Sobre la importancia y valor de los ecosistemas de manglar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁸³ enseña:

Los Manglares de Colombia

El manglar es un ecosistema marino-costero ubicado en los trópicos y subtropicos del planeta, en el cual la especie fundamental es el mangle.

Los manglares constituyen un ecosistema irremplazable y único, que alberga a una increíble biodiversidad por lo que se los considera como una de las cinco unidades ecológicas más productivas del mundo, con niveles de productividad primaria que superan la de muchos sistemas agrícolas.

La importancia del ecosistema manglar desde el punto de vista biológico radica en que protege a gran cantidad de organismos en sus troncos, entre sus raíces o en el fango, tales como bacterias y hongos, que intervienen en la descomposición de materiales orgánicos e incluso transforman materiales tóxicos en azufre o sulfuro, purificando el agua que llega al mar.

Asociados a los manglares viven una gran variedad de vegetales, cientos de hongos, y decenas de especies de plantas acuáticas, que son la base productiva del ecosistema. Cuando sus hojas caen alimentan a una enorme diversidad de organismos y también a los ecosistemas vecinos, puesto que exportan parte de esa energía. Es así como favorecen la reproducción de innumerables especies marinas, que desovan en los estuarios y en algunos casos pasan algún periodo de su desarrollo en el ecosistema en busca de alimento y protección. Un 80% de las especies marinas dependen del ecosistema de manglar para subsistir, por lo que la destrucción del mismo incide en la disminución de la pesca.

Desde el punto de vista ambiental, el ecosistema manglar reduce el impacto de las mareas depositando barro y formando pantanos donde se fijan los organismos. Igualmente, sirve como estabilizador de la línea costera ayudando en el control de erosión y constituye una barrera natural de amortiguamiento que protege a las costas de marejadas y vientos huracanados a manera de cortina rompe vientos.

Así mismo, previene las inundaciones y depura el aire que se desplaza hacia suelos agrícolas, al detener finas partículas de sal que acarrear las brisas marinas.

Complementariamente, el ecosistema de manglar funciona como un filtro que evita la entrada de material suspendido de otros ecosistemas, siendo un eslabón entre la vida marítima y la vida terrestre, retiene sedimentos y filtra sales minerales integrándolos a una gran cadena alimenticia.

Es de resaltar como una de las funciones más importantes del ecosistema, el complicado proceso de desalinización del suelo a nivel subterráneo, a través del intercambio de agua. También que cuando desaparecen los manglares, el agua salada penetra en la bolsa de agua subterránea hasta hacerla inútil para sus usos agrícolas, o para el consumo humano.

⁸³<http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=412:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-14>

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

(...)

Un aspecto muy importante radica en que la pesca artesanal depende del ecosistema manglar que sirve como sitio de desove y nodriza de especies juveniles marinas, así mismo, la pesca industrial de la región tropical depende en gran medida, directa o indirectamente de las especies del estuario.

(...)

Según las estimaciones más recientes, los manglares de Colombia tienen una extensión aproximada de 285.049 Ha, hallándose distribuidos en los litorales Caribe con 90.160.58 Ha y el Pacífico con 194.880 Ha. Aunque el manglar ha sido duramente afectado por la tala indiscriminada, obras de infraestructura vial mal planeadas, ampliación de la frontera urbana o contaminación que lo han llevado a una degradación significativa, actualmente se pueden ver todavía muchos lugares en donde el manglar se desarrolla a plenitud y las poblaciones viven de manera armónica con este ecosistema dándole el valor que se merece. (...) (Negrillas fuera de texto)

Visto lo anterior, reconocida la importancia de los manglares como ecosistemas irremplazables, considerados como una de las cinco 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 sino proteger los derechos colectivos vulnerados, a saber: el derecho 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, la protección de áreas de especial importancia ecológica.

La vulneración de estos derechos colectivos se extiende a todos 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 municipio⁸⁴.

A pesar del reconocimiento de estas afectaciones por la ejecución de obras que desatendieron las medidas de mitigación de impactos establecidas en el Plan de Manejo Ambiental, la Corporación no puede pasar por alto que en la inspección judicial llevada a cabo sobre la pista del aeropuerto, se constató el mal estado de la misma por deterioro de la estructura del pavimento y de la carpeta asfáltica, por lo que se hace necesario ordenar que la Aeronáutica Civil tome medidas inmediatas que aseguren condiciones de seguridad para la operación aérea con el municipio

⁸⁴ 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.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

de Providencia. Ello es de suma relevancia por cuanto compromete la vida de personas que utilizan este medio de transporte.

El anterior análisis sólo permite resolver parcialmente los problemas jurídicos planteados. A continuación, la Corporación debe establecer si el proyecto de ampliación de la pista y la plataforma del aeropuerto "El Embrujo" de la isla de Providencia, genera riesgo o amenaza la supervivencia para la comunidad en general y/o para la comunidad raizal en particular.

Sostiene la parte actora 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 de gran impacto.

En tal sentido, los accionantes exponen que la ausencia de una red hospitalaria adecuada implica que la población residente se encuentra frente a altos niveles de vulnerabilidad en el evento de la ocurrencia de una emergencia sin que necesariamente sea un accidente aéreo.

Agregan que la red de alcantarillado es casi inexistente y la pequeña red extendida parcialmente por Old Town y el centro de la isla de Providencia nunca entraron en servicio por problemas judiciales con los contratistas. Exponen que las aguas servidas y contaminadas con excretas son vertidas directamente al mar. Sobre el acueducto, explican que a pesar de todo el despliegue mediático realizado, es insuficiente y el suministro de agua a la comunidad es intermitente, lo cual -afirman- se agravará con el incremento de la población flotante y nuevos migrantes a la isla ante la precariedad e ineficiencia de los controles migratorios

También sostienen que, desde el año de 1999 está diagnosticado el problema ambiental a través del documento CONPES 3058 en el que se advierte que el deterioro del medio ambiente puede llegar a niveles de insostenibilidad.

De igual manera, sostienen que *"Colombia tiene deudas históricas con las islas que exigen no emprender nuevos proyectos de infraestructura con carácter continental para trasladar un modelo de desarrollo que ya demostró con el caso de San Andrés, que fue nocivo y poco funcional, que siendo Providencia y Santa Catalina más frágiles y con menos territorio, sufrirán toda la presión que se generará con el proyecto de expansión del aeropuerto y su plataforma"*.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Puntualizan que el ecoturismo ha sido seleccionado por los habitantes de las Islas de Providencia y Santa Catalina como el principal eje dinamizador de la economía local como aporte importante para la conservación de los entornos natural y social, así como para el mantenimiento del atractivo cultural. No obstante, el proyecto de expansión del aeropuerto se constituye en un riesgo y amenaza a la sustentabilidad del modelo elegido porque se generarán todas las presiones que terminarán desfigurando esta opción de conservación del territorio y pervivencia de sus habitantes.

Con la finalidad de constatar las afirmaciones realizadas por la parte actora en el escrito de demanda, el día 9 de marzo de 2017 se realizó inspección judicial en la isla de Providencia, con la finalidad de constatar el estado de algunos de los lugares más relevantes y críticos de la isla de Providencia: la sede de la empresa de servicios públicos, el lugar de disposición de los residuos sólidos y el hospital local.

A continuación se consignan las conclusiones, de la inspección judicial llevada a cabo:

1. Sede de la empresa de Servicios Públicos Domiciliarios (acueducto y alcantarillado).

En este lugar, la diligencia fue atendida por el ingeniero sanitario Sugar Stephens Newball, quien sobre la prestación de los servicios informó:

“Iniciando con el tema de la cobertura se ha optado por ampliar la capacidad del sistema con los nuevos diseños, sin embargo no ha sido posible garantizar la distribución las 24 horas como había sido proyectado, esto teniendo en cuenta aspectos de diseño que condiciona la producción del agua por ejemplo: fue presentado el diseño de la planta para una producción de 23 litros por segundo el cual no ha sido posible alcanzar puesto que al llegar a los 17 presenta un colapso total de las unidades, entonces se ha restringido la producción de agua potable. Por otra parte, la continuidad también se ve afectada por el tanque de compensación de Quitasueño que no tiene la capacidad ni la cota para generar la cabeza hidráulica necesaria para que llegue al punto más lejano del municipio que sería entre Punta Rocosa y la Montaña más o menos. Esta situación ha condicionado la prestación del servicio. La planta opera de la siguiente forma: tomamos aproximadamente en llenar un tanque de 250m³ entre 6 y 5 horas, dependiendo la calidad del agua cruda será la producción, hay que aumentar o disminuir el volumen de ingreso o el caudal de ingreso a las unidades, con esas 6 horas que toma llenar el bombeo dura entre 4 o 5 horas dependiendo el consumo de los pobladores, eso genera un vacío entre los tiempos de producción y llenado los cuales no permite darle continuidad las 24 horas. Por ejemplo, se inicia a las 6 am el bombeo, aproximadamente a las 11 ya finalizamos, iniciaríamos por ahí más o menos a las 3 de la tarde, entonces el sistema no permite garantizar la continuidad en las horas de producción anterior a la distribución...”

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

En lo referente a la calidad del agua manifestó que *“cuando se inició el año se tenía el ICA en riesgo alto, hemos reducido a medio y en algunos puntos sin riesgos.”*

También fue preguntado por el despacho de la magistrada sustanciadora respecto a las fuentes de abastecimiento, a lo cual respondió: *“En la actualidad el municipio se encuentra sujeto al volumen útil que tenga el embalse Fresh Water Bay, este embalse fue diseñado con un capacidad de 235.000m³, sin embargo existen estudios que sustentan que tiene una colmatación de un 30% en su capacidad, pero dichos estudios son antiguos (...)”*

No obstante lo manifestado por el funcionario, la agente del Ministerio Público en uso de la palabra aclaró que la colmatación actual del embalse es de un 60%. Sobre las posibles fuentes de abastecimiento el funcionario informó que *“Existen otra fuentes que están siendo estudiadas para ser recuperadas, como es el antiguo embalse de Boulden, se están haciendo los acercamientos necesarios para generar los recursos y poder adelantar los estudios para la recuperación de esa microcuenca. Casa Baja, también se hizo, hace 7 años se construyó un sistema de producción comunitario que captaba el agua de Provichon Ground que es más o menos 90 m sobre el nivel del mar (...)”*

En cuanto al estado actual del servicio de alcantarillado en la isla, se informa que se encuentra inoperativo y el manejo que se le da a las aguas residuales consiste es que en la Oficina de Planeación municipal exige a las construcciones nuevas que instalen un sistema de tratamiento in situ como medida contingente mientras se soluciona todo el plan de manejo de vertimientos. Igualmente se informa que, existe un punto de descargue al mar y no hay tratamientos para los lodos. Respecto a la isla de Catalina, se informa que cuenta con alcantarillado funcional aproximadamente para 52 usuarios.

De acuerdo con lo expuesto por el ingeniero Stephens Newball, quedó claro que la mayor demanda para el consumo de agua se presenta en los sectores de Fresh Water Bay (Agua Dulce), South West Bay (Bahía Sur Oeste), Bottom House (Casa Baja) y Old Town (Pueblo Viejo), siendo los dos primeros los sitios donde hay más infraestructura hotelera y alojamientos para turistas.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

De otra parte, conformidad con el memorando No. 20174600012953⁸⁵ de fecha 14 de febrero de 2017, suscrito por la Coordinadora Grupo Pequeños Prestadores de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por medio del cual se rinde informe respecto 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, se consigna lo siguiente:

"Acueducto

- La represa agua dulce presenta colmatación de lodos debido a que desde su construcción hace más de 25 años no se hizo apertura de las compuertas. Adicionalmente, se encuentra afectada por la explotación ilegal de material para la construcción, situación que fue alertada de manera preventiva a la administración municipal.
- A la fecha el MPD no cuenta con concesión de aguas, la autoridad ambiental de la jurisdicción suspendió el trámite por falta de oportunidad en la entrega de documentos para continuar con el proceso de evaluación.
- Aun cuando en mes de abril de 2016, el MPD recibió por parte de FINDETER una planta con tratamiento de agua potable-PTAP, de tipo convencional, según el prestador, la misma presentó fallas de operación, por lo que se continúa suministrando agua no apta para el consumo humano.
- No se realizan pruebas de tratabilidad que permitan garantizar el tratamiento del agua acorde con sus características.
- No hay programa de micromedición implementado.
- La PTAP solamente opera 8 horas al día, según la visita realizada por la entidad de control, se estaban presentando fallas que condicionaron la entrega total de la infraestructura, toda vez que las unidades de tratamiento no estaban dando el rendimiento conforme al diseño.
- El MPD, en aras de garantizar la continuidad del servicio de acueducto en la isla sectorizó la red hidráulica para suministrar el servicio, sin embargo, en promedio la continuidad esta 3 veces al mes en promedio por 5 horas lo que permite concluir que dicha medida no ha dado resultado y el **servicio sigue siendo intermitente e insuficiente**. Situación que lleva a los usuarios a captar aguas lluvias y de esa forma abastecerse.
- Según el oficio remitido por la administración municipal de Providencia y Santa Catalina, con radicado SSPD No. 20165290870332 del 20 de diciembre de 2016, se informó acerca de las fallas que se han presentado con la puesta en marcha del sistema de tratamiento –PTAP, así como de la suspensión e intermitencia del servicio de acueducto desde el 9 de diciembre de 2016, como consecuencia de las fallas eléctricas de la PTAP.

Alcantarillado

⁸⁵ Ver folios 39 a 41 del cuaderno de pruebas.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

- Se presenta el servicio de alcantarillado únicamente en la isla de Santa Catalina, ya que en Providencia, solo existe un tramo de red que representa aproximadamente el 10% de red de recolección y transporte instalado del total que se demanda, la cual no se encuentra en funcionamiento debido a inconvenientes técnicos y jurídicos con el contratista.
- Las cajas de inspección del sistema de recolección de Santa Catalina presentaron colmatación de acuerdo con las visitas realizadas por la Superservicios.
- Existen dos sistemas de tratamiento de aguas residuales instalados, fuera de operación y en estado de abandono (una localizada en la isla de Providencia y la otra en la isla de Santa Catalina).
- El MPD no cuenta con catastro de redes de alcantarillado situación que limita establecer de manera exacta y referenciada de cada uno de los elementos que componen el sistema.
- El prestador no realiza muestreos donde se determine la calidad del vertimiento de la isla de Santa Catalina.
- El prestador no lleva registros, ni cuenta con personal a cargo que sea permanente en el sistema localizado en la isla de Santa Catalina.”

El informe de la SSPD sobre el estado de la prestación de servicios públicos tan esenciales para el desarrollo de la vida en condiciones dignas, permite llegar a la conclusión que el municipio de Providencia y Santa Catalina no está en condiciones de llevar a cabo obras que de suyo implican el aumento significativo de visitantes a las islas, ya que no hay disponibilidad de servicios públicos básicos como son el acueducto y alcantarillado.

En este punto se hace necesario precisar que, de ninguna manera se puede interpretar que de parte de esta Corporación se genera oposición a la ejecución de obras y proyectos que se consideren pueden ser de beneficio para la comunidad y, en este caso particular, de las islas de Providencia y Santa Catalina. Lo que se sostiene, con fundamento en las pruebas debidamente aportadas al proceso que nos ocupa, es que las islas no cuentan con sistemas eficientes de abastecimiento de agua, que la población actualmente recibe de manera intermitente el servicio de acueducto, y que, en lo que respecta al servicio de alcantarillado, está complemente inoperativo en la isla de Providencia y se hacen vertimientos directamente al mar, en razón de lo cual se extraña de parte de esta Sala que la planeación de tales proyectos no hayan tenido en perspectiva elevar la calidad de vida de la comunidad, entendida de manera integral. Es decir, no sólo entendido 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

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

vida también está asociado a la defensa del medio ambiente, del cual depende el ser humano para su propia supervivencia, aspectos que no podían ser soslayados en un territorio que optó por el ecoturismo como su eje de desarrollo.

La realidad sobre el déficit de capacidad y cobertura en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado es inobjetable y merece ser tenida en consideración no sólo por parte de las autoridades sino por la sociedad civil antes de emprender proyectos de gran impacto – como es el caso de la ampliación del aeropuerto El Embrujo - , que afectarán directamente la demanda de tales servicios públicos domiciliarios, lo que podría conducir no solo a un colapso anunciado en la prestación de los mismos en detrimento de otros derechos e intereses colectivos como el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; sino ciertamente, inclusive rayaría en la vulneración a derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas y la salud tanto de residentes como de turistas del municipio de Providencia y Santa Catalina.

En este punto resulta muy ilustrativo citar como antecedente la sentencia T- 284 de 1995⁸⁷, por cuanto los actores sustentaron su petición de amparo a la vida, a la salud y a gozar de un ambiente sano alegando, entre otras cosas, que las numerosas construcciones hoteleras, villas turísticas, condominios, sin límites de racionalidad y razonabilidad, generó el acrecentamiento en San Andrés Isla, de una grave problemática con notables repercusiones en el medio ambiente. En cuanto a las nocivas consecuencias en el medio ambiente, señalaron que ello obedecía en gran medida a la expedición y autorización de licencias de construcción y urbanización en forma indiscriminada, por fuera de los límites del Plan de Ordenamiento Territorial, lo que ocasionó una deficiente prestación en los servicios públicos domiciliarios que no tienen la cobertura para cubrir en mínima parte la demanda propia de las viviendas y mucho menos satisfacer las necesidades de las nuevas edificaciones.

Al resolver el caso planteado, la Corte Constitucional consideró:

⁸⁷ Corte Constitucional. Ref. Expediente T-52082. Accionantes: Defensoría del Pueblo en representación de Belarmina Bowie Hooker y otros. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

El derecho a la vida no sólo se protege a través del reconocimiento de su inviolabilidad, lo que implica naturalmente no sólo la prohibición para que se pueda privar de la vida a una persona, sino una calidad de vida que aunque comporte la posibilidad de ausencia de enfermedades, lesiones o incapacidades, le asegure un bienestar cualificado, es decir, al más alto nivel posible de salud física y mental que haga posible, en condiciones dignas, su realización como ser humano. Ello supone obviamente, que tanto el Estado como los particulares asuman el deber y la responsabilidad de mantener unas condiciones ambientales mínimas que aseguren para las personas de las generaciones presentes y futuras, una oferta sostenida que colme la demanda de elementos ambientales, suficientes e idóneos para la supervivencia y el mantenimiento de una especial calidad de vida de la humanidad.

Las condiciones ambientales óptimas requeridas para los propósitos indicados, necesariamente obligan a el Estado y a la sociedad en general a acometer los asuntos atinentes al deterioro ambiental desde una perspectiva integral, esto es, que busque la solución global o de conjunto de su problemática, atendiendo y respondiendo a sus manifestaciones o revelaciones externas, como son: los asentamientos irregulares en la ciudad y en el campo; el deterioro constante de los recursos naturales renovables, (atmósfera, las aguas, la tierra, el suelo y el subsuelo, la flora, la fauna, las fuentes primarias de energía no agotables, las pendientes topográficas con potencial energético, los recursos geotérmicos, los recursos hidrobiológicos y el paisaje), y la creación por el hombre de elementos o factores nocivos (ambiente cultural - basura, ruido, olores, etc.) que inciden en el menoscabo del ambiente. (Subrayas son de la Sala)

El caso que nos ocupa ciertamente guarda significativa similitud con el estudiado hace ya dos décadas por la Corte Constitucional, donde habiéndose constatado la deficiencia en la cobertura en la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, la pobre infraestructura sanitaria y su incidencia en la amenaza de violación de derechos fundamentales, la Corte amparó el derecho a la vida en condiciones dignas y confirmó las decisiones de instancia⁸⁷ en el sentido de prohibir el otorgamiento de licencias de construcción de obras que no correspondieran a la satisfacción de necesidades públicas y al cumplimiento de objetivos sociales, como por ejemplo, viviendas de interés social, escuelas o centros educativos, hospitales, edificios para dependencias oficiales, centros para la atención de la familia, la niñez y las personas de la tercera edad.

Sobre la prestación de servicios de atención en salud y el funcionamiento del hospital local, durante la inspección judicial fue recibido el testimonio de la Dra. Stephanie Colorado, en su condición de Coordinadora encargada del Hospital Municipal, quien sobre las condiciones y nivel de atención del hospital dijo:

⁸⁷ En primera instancia la tutela fue resuelta por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena. La segunda instancia fue conocida por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

“Actualmente está laborando como médico general en consulta externa una doctora Stephanie Peñalosa, y en urgencias trabajamos 4 médicos rurales, pero trabaja uno por servicios, de 8 a 4 de la tarde y el siguiente le recibe de 4 a 8 de la mañana, si hay algún colapso de la urgencia y se necesita algún apoyo siempre está un médico y se cuenta con el apoyo de los compañeros. Normalmente tenemos una sala de pediatría, una sala cuna, dos camillas, 4 habitaciones, con dos camillas cada una y una sala para gestantes. Atendemos los que nos venga sea una complicación, personas diabéticas, si hay un momento en que no podemos continuar su tratamiento médico remitimos a San Andrés, según la prioridad se estaría remitiendo por vuelo medicalizado, del año pasado a junio hasta principios de enero no contábamos con los vuelos de la FAC, entonces las respectivas EPS comunicaban con aviones ambulancias particulares, lo que es Medical Fly y Colcharter, entonces eran los que sacaban a los pacientes, si se necesitaba alguna remisión ambulatoria, se solicitaba la remisión y la EPS también podía generar los tiquetes o si era una remisión no tan urgente los pacientes también conseguían los tiquetes. La cámara hiperbárica se encuentra fuera de servicio, contamos con el apoyo de guardacostas, lo que es este año, nos han colaborado en tres (3) ocasiones, porque también contamos con que después de 6 de tarde el aeropuerto no está funcionando. En una ocasión sacamos una paciente con una anemia de células calciformes con una hemoglobina en 2.7(...). No tenemos especialistas acá, están viniendo mensual (sic) 3 especialistas: ginecología, pediatría y cirugía general. Ahora están viniendo también medicina familiar y se están haciendo las interconsultas mensuales, en el momento que ellos consideren que se debe realizar alguna remisión urgente se realizan con ayuda de las EPS. Con las gestantes hay muchos factores de riesgos como es la hipertensión, por ello, después de cierto tiempo, mandamos a que tengan los bebés en el hospital de San Andrés, debido a que no contamos con neonatólogos, no hay UCI neonatal, no tenemos ginecólogo y muchas no cuentan con sus controles prenatales debidos, no muchas veces por la parte médica, sino porque se descuidan o encuentran un embarazo tardío, no contamos con ecografías no sabemos las posiciones en que vienen los bebés, entonces muchas veces requieren de cesárea y nosotros acá no hacemos cesárea, toda vez que no contamos con ningún especialista para altos factores de riesgo.

En cuanto a la existencia o no de planes de contingencia para atender situaciones de requerimiento masivo del servicio, la coordinadora de la entidad hospitalaria expresó:

“Siempre contamos con todos los médicos en caso como comentaba si hay algún colapso de urgencia, todos están preparados, tanto las enfermeras cuando se necesita la ayuda va a estar aquí en disposición para atender lo que se necesite, en la parte de la ambulancia dos de los conductores siempre nos colaboran en la parte del manejo si hay que trasladar pacientes o si hay que buscar por algún tipo de accidentado en caso tal que no contemos con alguno de los que transporta siempre tenemos la colaboración de los bomberos”.

De igual manera precisó que, el hospital local cuenta con un total de cinco (5) médicos, uno que trabaja en consulta externa y cuatro (4) que laboran en urgencias, sólo se realizan cirugías de extracción de linfomas, algunas osteosíntesis y en cuanto a la dotación se cuenta con 17 camillas y una ambulancia para una población de 5.000 habitantes.

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 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 esta Corporación.

En relación con las objeciones u observaciones formuladas por los accionantes respecto de la consulta previa, de acuerdo con los documentos aportados al proceso⁸⁹ se constata que para la consulta previa se surtieron las etapas a las cuales se refiere la jurisprudencia constitucional y que se encuentran vertidas en la Directiva Presidencial No. 10 de 2013. Desde esa perspectiva no se advierte vulneración al derecho fundamental indicado, por cuanto se llevó a cabo y culminó estableciendo unos acuerdos.

⁸⁹ Ver CD remitido por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, a folio 74 del cuaderno principal No. 2

No obstante, no pasa por alto esta Sala que luego de suscritos los acuerdos con la comunidad raizal de Providencia y Santa Catalina, que incluía la realización del estudio de capacidad de carga previamente⁹⁰ a la ejecución del proyecto de ampliación del aeropuerto, según quedó registrado en el acta del 17 de diciembre de 2014, en documento posterior suscrito en reunión de seguimiento de acuerdos protocolizados, llevada a cabo los días 8 y 9 de septiembre de 2016⁹¹, se consignó en las conclusiones que: *“ La Alcaldía de Providencia, la AERONAUTICA CIVIL y la Comunidad Raizal de Providencia y Santa Catalina acuerdan realizar el estudio de capacidad de carga en forma paralela a las actividades del proyecto “AMPLIACIÓN DE LA PISTA Y PLATAFORMA DEL AEROPUERTO EL EMBRUJO.” Se acuerda culminar y socializar el resultado del estudio de capacidad de carga antes de culminar las obras del aeropuerto.”*

Al respecto de lo anterior, teniendo en consideración que la consulta previa es ante todo un proceso de participación activo y efectivo, pero además flexible, que se debe llevar a cabo de buena fe, no se halla objeción en que los intervinientes en la consulta previa puedan modificar los acuerdos previamente protocolizados. Sin embargo, ha de tenerse especial cuidado al tomar esta determinación constatando que con ello no se esté afectando sustancialmente lo previamente definido al realizar el análisis y estudio de impactos, caso en el cual resulta de significativa importancia el acompañamiento del Ministerio Público para procurar que no haya vulneración de derechos. En el caso concreto, llama la atención que en la intervención de la Sra. Josefina Huffington se hace alusión a la situación de prestación de servicios públicos, las condiciones del hospital y se insiste en la necesidad de llevar a cabo el estudio de capacidad de carga anunciando inclusive la presentación de demanda para la protección de los derechos colectivos vulnerados. A pesar de las consideraciones, se suscribió al acta modificando de esta manera los acuerdos protocolizados.

A juicio de la Sala, el estudio de capacidad de carga debe preceder la realización del proyecto de ampliación de 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.

⁹⁰ Acta de acuerdos y protocolización del proceso de consulta previa para el proyecto ampliación de la pista y plataforma del aeropuerto El Embrujó, visible a folios 53 a 61 del cuaderno principal No. 1

⁹¹ Folios 1016 a 1029 del cuaderno principal No. 2

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Observa el Despacho que a folios 1223 y 1224 del cuaderno principal No. 2 y del cuaderno de medida cautelar (folios 103-104), memorial proveniente de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en el cual informa la decisión de la entidad de no realizar actividades de ampliación de la pista del aeropuerto "El Embrujo" de la isla de Providencia, respecto de lo cual ha de señalarse que si bien en principio se pudiera considerar, que con la manifestación de no ampliación de la pista realizada por la Aeronáutica Civil, quedaría sin objeto el presente medio de control, toda vez que uno de los temas estructurales de la presente acción es la oposición de los accionantes a la ampliación de aeropuerto por considerar que la ejecución del proyecto amenaza y vulnera los derechos colectivos cuya protección se solicitan, constata la Sala que no existe soporte probatorio que reafirme la voluntad de la entidad de no realizar actividades de ampliación, en el entendido que no fue allegado al plenario documento en el cual conste la modificación realizada al proyecto, cuando el mismo viene siendo ejecutado por un contratista (Consortio Providencia), por lo que si bien la entidad es la responsable del proyecto, no es la ejecutora del mismo, por tanto, cualquier modificación a realizarse debe quedar consignada documentalmente, prueba que extraña la Corporación en esta instancia.

Igualmente, se ha constatado que entre la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y el Municipio de Providencia se suscribió el convenio interadministrativo No. 16000460-H3-2016, cuyo objeto es aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Aerocivil y la Entidad Territorial para que esta última contrate la realización del estudio de capacidad de carga de la isla de Providencia que permita la ejecución del contrato con relación al proyecto de ampliación de la pista y plataforma, y mantenimiento de la pista del aeropuerto El Embrujo. En relación con lo anterior, no se observa dentro del plenario prueba alguna que indique la modificación, suspensión o liquidación del mismo, debido a la decisión de la Aerocivil de no realizar actividades de ampliación en la pista del aeropuerto El Embrujo.

Por lo anterior, considera la Sala que pese a la manifestación de la Aeronáutica Civil, no obra prueba en el expediente que concrete o ejecute la decisión adoptada, por lo cual a consideración de la entidad, no se encuentra configurada la falta de objeto alegadas por las entidades, por lo cual sí resultaba pertinente el estudio de fondo del proceso.

Finalmente, sobre la necesidad de reconocer el valor del ambiente, la Sala cita – por la pertinencia de la reflexión – a Briceño Chaves⁹² que al respecto expone:

35. Debe, por tanto, concluirse que la sociedad del presente y la de las futuras generaciones se construye (y debe construirse) teniendo como valor fundamental el ambiente, como derecho básico a partir del cual se establece el nuevo orden social en el que todos los ciudadanos – y no las fuerzas políticas y económicas – deberán decidir en qué forma y hasta dónde debe el progreso social, científico y tecnológico extraer los recursos que ofrecen los componentes ambientales y cuándo es necesario preservar aquellos sustanciales para que exista un mínimo vital presente y futuro. El hecho de que las normas sociales se refieran a *todos* los ciudadanos pone de presente que el hombre debe encontrar la razón social en la participación conjunta en las decisiones que lo afecten colectivamente y que impliquen una seria limitación en el plano individual de sus derechos. Pero quizá lo más sustancial es que la existencia del derecho humano fundamental al ambiente puede constituirse en elemento que permita la realización material del Estado social de derecho, marcado por la participación ciudadana en todas las políticas y decisiones que con este se adopten.”

9. CONCLUSIONES

De acuerdo con todo el análisis elaborado a lo largo de esta sentencia, esta Corporación llega a las siguientes conclusiones:

1. Se demostró que la Aeronáutica Civil y el Municipio de Providencia estaba adelantando la ejecución de ampliación del aeropuerto “El Embrujo”.
2. Que la ejecución de tales obras contó con la licencia ambiental otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que impuso el Plan de Manejo Ambiental a fin de mitigar las afectaciones al medio ambiente por la ejecución de las obras.
3. 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.

⁹² BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio. Responsabilidad y protección del ambiente: la obligación positiva del Estado. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2017. Pág.180

4. Que 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.
5. Que con estas acciones y/u omisiones se vulneraron 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; las cuales resultan atribuibles a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.
6. 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.
7. Se acreditó que las condiciones de prestación del servicio de salud en el hospital local de Providencia son precarias e insuficientes.
8. También quedó demostrado que las condiciones de la pista del aeropuerto El Embrujo requieren intervención inmediata para su mantenimiento, por cuanto no ofrece condiciones de seguridad para las operaciones aéreas.
9. Es indispensable realizar un 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. Una vez finalizado el estudio de capacidad de carga se deberá presentar a la comunidad raizal de la isla de Providencia y Santa Catalina en cumplimiento de la consulta previa.

De conformidad con lo expuesto la Sala tomará las siguientes decisiones:

- (i) 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.
- (ii) 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.

- (iii) Ordenará 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 se le dará un plazo de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.
- (iv) Con fundamento en lo establecido en el inciso 4º del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, la Sala dispondrá la conformación de un Comité de Verificación de cumplimiento de la 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.
- (v) Finalmente, y en atención a que mediante providencia del 22 de mayo de 2017, al resolver la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora, esta Corporación decretó la suspensión inmediata de la ejecución del proyecto de Ampliación del Aeropuerto El Embrujo en Providencia, Isla, se hace necesario ordenar el levantamiento de la medida cautelar mencionada.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

Por lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

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, 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 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.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Josefina Huffington Archbold y otros
Ddos.: Aeronáutica Civil, Municipio de Providencia y Santa Catalina y otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2016-00066-00

1645

SSEXTO: 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 meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

SSEXTIMO: 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.

SSEXTAVO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SSEXVENO: 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

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión



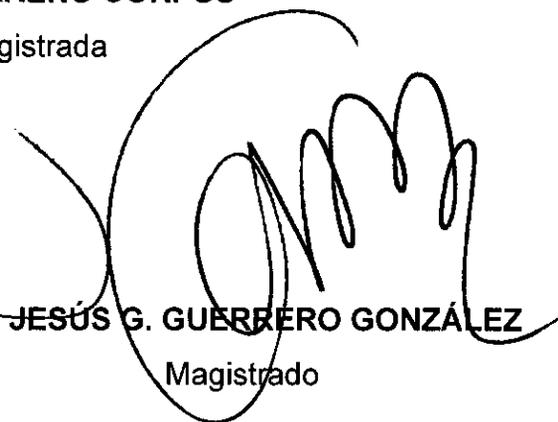
NOEMÍ CARREÑO CORPUS

Magistrada



JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

Magistrado



JESÚS G. GUERRERO GONZÁLEZ

Magistrado