

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

San Andrés Isla, dieciséis (16) de agosto dos mil diecisiete (2017)

MAGISTRADA PONENTE: NOEMÍ CARREÑO CORPUS

EXPEDIENTE	NO. 88-001-23-33-000-2017-00024-00
MEDIO DE CONTROL:	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE:	PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES
DEMANDADO:	CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA "CORALINA" Y OTROS

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Corresponde en esta oportunidad a la Sala, resolver sobre la aprobación o improbación del pacto parcial de cumplimiento propuesto por la parte actora y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -CORALINA, celebrado en la audiencia de pacto de cumplimiento el día 09 de agosto de 2017, dentro del proceso de la referencia.

2. ANTECEDENTES

El Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, radicó el 18 de abril de 2017 demanda por medio de la cual manifiesta los hechos que a continuación se resumen:

1. Manifiesta que el cayo "Johnny Cay" por ser el lugar turístico más atractivo e importante del archipiélago, ha generado un incremento desmedido de turistas, actividad que genera diariamente la producción de residuos sólidos y líquidos que no son tratados previamente antes de su disposición final, dada la ausencia de redes de acueducto y alcantarillado, que impiden el correspondiente saneamiento básico y un adecuado manejo de vertimientos.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

2. Refiere que el incremento ostensible año a año del turismo en el cayo "Johnny Cay", está generando una grave afectación a la diversidad biológica y a los ecosistemas marinos, dado que ese territorio insular no cuenta con una infraestructura de servicios públicos que permita tratar las aguas residuales, y garantizar una adecuada y oportuna disposición final de los desechos (líquidos, sólidos, cartón, papel, plástico y vidrio) que produce la actividad turística.
3. Informa que la Resolución No. 161 del 7 de marzo de 2002, por medio de la cual CORALINA expidió el Plan de Manejo para el Parque Natural "Johnny Cay Regional Park", pone de manifiesto la grave afectación ambiental *"causado por el desarrollo excesivo de actividades antrópicas en la zona, como manejo inadecuado de residuos sólidos y líquidos y destrucción del hábitat por el tráfico y fondeo de embarcaciones"*.
4. Indica que en el mismo diagnóstico del Plan de Manejo para el Parque Regional señala: *"El cayo tiene un área total de 45.574 m², del cual, 15.342 m² corresponde a cobertura vegetal, 10.476 m² al área de playa y 19.756 m² a las áreas de restaurantes, zonas de recreación, tráfico al interior del cayo... Es el cayo más visitado del archipiélago (entre 800 y 1000 personas/día) dependiendo de la época del año. Esta gran afluencia de visitantes, sumada al manejo inadecuado de los recursos naturales ha generado deterioro ambiental"*.
5. Continúa señalando apartes del Plan de Manejo, resaltando: *"Los arrecifes coralinos del Archipiélago presentan signos de deterioro y Johnny Cay no es la excepción. Según reportes, 19 especies de coral han sido afectadas; de estas: 14 presentaron una mortalidad superior al 49% por estación muestreada. La especie más afectada es Acroporapalmata: solo sobrevive el 1% de lo que sobrevivía hace 20 años (Díaz et al. 1995). En términos generales, la cobertura de coral vivo parece haber descendido a un nivel promedio de 20% a 30% (Garzón 1997). Entre las causas de este fenómeno regional se encuentran actividades humanas como la sobreexplotación de los recursos, la destrucción del hábitat por el tráfico y fondeo de las embarcaciones, la sedimentación por vertimientos y rellenos, la contaminación por hidrocarburos, la presencia de bañistas y sobrepesca" (...)*
6. Por otra parte, manifiesta que frente a la infraestructura de baños públicos en el cayo, también ese documento pone de presente su grave déficit y precaria situación por falta de mantenimiento, ya que *"...En temporada alta con*

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

frecuencia se presenta el rebosamiento de la primera caja de inspección. Esto se debe también a la colmatación por arena y falta de mantenimiento preventivo que permita su evacuación. Esta situación representa uno de los mayores riesgos de contaminación tanto para los ecosistemas terrestres y aguas subterráneas como para los visitantes y proveedores de servicios del parque. La estructura física del sistema de tratamiento está constituido por dos cajas de inspección y el pozo séptico. Las cajas tienen un volumen de 1.50 m², se localizan en el sector norte del cayo y presentan fracturas en las tapas y fueron resanadas en mayo de 1999. El pozo séptico no está revestido, tiene más de 30 años de uso, periodo en el cual nunca ha tenido mantenimiento ni ha sido evacuado. La estructura física exterior del sistema sanitario incluye los muros que se encuentran empañetados en ambos lados y presentan deterioro por causa de la humedad y el salitre, el piso está enchapado con baldosines y presenta levantamiento de algunas tabletas o ruptura de las mismas..."

7. Señala que respecto a la disposición de residuos y tratamiento de aguas usadas por los restaurantes existentes en el lugar, el informe determina que:

"...no cuentan con sistemas para la evacuación y el tratamiento de aguas residuales provenientes de la preparación de alimentos y lavado de utensilios de cocina. El agua empleada en la preparación de alimentos es traída desde San Andrés y una vez usada en la cocción de alimentos y el lavado de los elementos de cocina es vertida a las zonas verdes o al mar, lo que contamina la cobertura vegetal y las aguas subterráneas y fomenta la proliferación de moscas, cucarachas, roedores y olores desagradables..."
8. Afirma que lo anteriormente mencionado, refleja una afectación ambiental a la diversidad biológica y a los ecosistemas coralinos, producto de la presencia masiva y desmedida de turistas aproximadamente entre 800 y 1.000 personas por día; lo que agrava la situación por la falta de redes de acueducto, alcantarillado, saneamiento básico y la inexistente prestación de servicios públicos que están generando una acumulación de residuos orgánicos sólidos y líquidos – desechos humanos como la orina y los excrementos -, y un inadecuado manejo sanitario, que luego son vertidos al mar sin previo tratamiento, ocasionando una especie de sedimentación que afecta el hábitat natural de diferentes especies, produciendo cada día más contaminación al área marina protegida, con efectos irreversibles, con el consecuente impacto en la salud humana.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

9. Manifiesta que otro factor que está impactando los ecosistemas marinos del cayo, es el alto tráfico y fondeo de embarcaciones y motonaves, que utilizan motores fuera de la borda, los cuales causan turbulencia a su paso y generan resuspensión del material arenoso del sustrato, y ocasionan daños directos a los tapetes de macroalgas y a los corales existentes.
10. De otra parte, señala que la rudimentaria e inexistente infraestructura de muelles para el zarpe (salida) y arribo de embarcaciones, representan un grave riesgo para la seguridad de la vida e integridad de los turistas en el mar. Afirma que recientemente la Capitanía de Puerto de San Andrés en respuesta a un requerimiento formulado por la Procuraduría Delegada, indicó:

"Referente al muelle turístico a la fecha las motonaves que arriban y zarpan a la isla cayo de JHONNY CAY, no hacen uso del mismo toda vez que es una obra que no se encuentra terminada y representa un riesgo para los usuarios, le informo que el desembarco y embarco de pasajeros se efectúa en la playa en una zona determinada para tal fin por CORALINA, donde sólo pueden ingresar 03 lanchas para realizar el desembarco, una vez estas ingresan y efectúan el desembarco de personal, se retiran e ingresan otras tres motonaves y así sucesivamente...tener un muelle turístico para el desembarco y embarco de los usuarios, es de suprema importancia para hacer de esta una actividad mucho más segura, el no tenerlo genera durante las épocas de fuertes vientos y mar gruesa, un riesgo para las personas que visitan la isla cayo de JOHNNY CAY..."

Asimismo, señala que la Capitanía de Puerto reafirmó el riesgo y peligro para la vida humana en el mar, en escrito que transcribe así:

"...en la actualidad el cayo JOHNNY CAY no cuenta con un muelle turístico terminado, es decir la estructura semi destruida actualmente existente, no está operativa ni presta servicio a los visitantes que llegan al cayo; como es de público conocimiento, desde hace más de un año o quizás más, la actividad de llegada y salida del cayo se hace de manera NO convencional (es decir no se realiza a través de un muelle) sino que se realiza embarcando y desembarcando directamente en la playa. Luego de varias inspecciones, en algunos de los cuales nos han acompañado funcionarios de Coralina y de la Defensa Civil de San Andrés, se realizaron entre otras actividades, toma de fotografías y videos y toma de declaración de algunos turistas que visitaron el cayo durante la semana inmediatamente anterior, pudiendo observar que esta actividad está ocasionando desórdenes al momento de arribo y zarpe de las motonaves, aumentando la posibilidad y riesgo de accidentes entre las mismas embarcaciones, esto debido entre otros aspectos, a que el espacio asignado por la Corporación Ambiental Coralina, para el desarrollo de esta actividad, solo permite el ingreso de 3 lanchas a la vez, que especialmente durante horas pico y durante las temporadas altas del año, generan un embudo y congestión, ya que todos quieren desembarcar sus pasajeros lo más rápido posible por la necesidad de desocuparse rápidamente (es un tema netamente económico), haciendo más complicado ejercer un buen control en la maniobra que se realiza por parte de los funcionarios de las distintas entidades que se encuentran en tierra (Johnny Cay) tratando de organizar la actividad. Así mismo la actividad misma de desembarcarse o embarcarse desde o hacia una lancha implica un riesgo natural que está sujeto a varios factores....La mejor

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

manera de desarrollar esta actividad en forma segura, minimizando los riesgos que por la naturaleza misma de la actividad siempre existirán al momento de embarcarse o desembarcarse en un miembro de transporte marítimo, es hacer como se hacen en la mayoría de los puertos del país, utilizando las facilidades que existan en cada lugar, como muelles o plataformas acondicionadas para desembarcarse y embarcarse en forma segura a una lancha o embarcación. Se recomienda continuar adelantando los proyectos de construcción de muelles que faciliten y minimicen los riesgos que puedan presentarse durante el desarrollo de actividades turísticas y náuticas en la isla, especialmente en los sitios más representativos para el turismo en la isla como lo (sic) son, no solamente los cayos Johnny Cay y Rose Cay, sino también se hace necesario de manera urgente, contar con un muelle único de embarque para pasajeros en San Andrés ya que la actividad de embarque de personas en los sitios donde actualmente se está haciendo, tampoco son los más adecuados...."

3. PRETENSIONES

La parte actora formula las siguientes pretensiones:

- **PRIMERO:** Que se amparen los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, consagrados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.
- **SEGUNDO: ORDENAR** a la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA", que mediante acto administrativo suspenda y prohíba el ejercicio de actividades turísticas en el cayo Johnny Cay, hasta tanto se superen las causas que generen la grave afectación y contaminación ambiental en esa área protegida.
- **TERCERO: ORDENAR** a la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" adoptar un modelo de desarrollo ecoturístico para el cayo "JOHNNY CAY", que garantice su conservación, protección y sostenibilidad de los ecosistemas, en el área de Reserva de Biosfera.
- **CUARTO:** Como consecuencia de lo anterior ordenar a la Gobernación del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por conducto de su Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente, que presente una propuesta de actividades ecoturísticas que puedan desarrollar en el cayo "Johnny Cay", la cual debe ser aprobada por CORALINA, previo trámite de los mecanismos de participación y consulta ciudadana.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

- **QUINTO: ORDENAR** a CORALINA y a la Gobernación del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ejecutar todos los proyectos, obras y actividades orientados a la construcción de la infraestructura para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado, y la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en "Johnny Cay"

- **SEXTO: ORDENAR** a CORALINA que disponga de un lugar técnicamente adecuado en el cayo de "Johnny Cay" para la construcción de un muelle de desembarque y embarque, y a la gobernación del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la construcción de dos muelles para la salida y arribo de las embarcaciones, así: a) un muelle de embarque en San Andrés; y, b) un muelle o plataforma de desembarque en "Johnny Cay", que garanticen la seguridad de la operación marítima y de las vidas en el mar, y eviten la afectación de los ecosistemas como consecuencia de la turbulencia que generan los motores fuera de borda.

- **SÉPTIMO: ORDENAR** a la Capitanía de Puerto de San Andrés y Providencia, abstenerse de autorizar el zarpe (salida) y arribo de embarcaciones y motonaves con destino y desde "Johnny Cay", hasta que se superen las causas que generen la contaminación ambiental y se construyan los muelles de salida y arribo a "Johnny Cay", con el fin de evitar desastres que técnicamente ya se encuentran identificados".

4. COADYUVANCIA

4.1. Fundación Providence

La representante legal de la fundación Providence, señala que la decisión de participar en el proceso, *"tiene como causa el gran impacto que puede tener la resolución de la presente controversia en el futuro, no solo del Parque Natural Regional Johnny Cay sino también de la isla de San Andrés, toda vez que, el desarrollo de actividades turísticas sin tener en cuenta la capacidad de carga de los sistemas naturales y socioculturales, han constituido la puerta de entrada para proyectos sin planificar, con menoscabo de las frágiles estructuras sistemáticas que caracterizan a las islas pequeñas y aisladas (en las zonas emergidas de éstas), se podría causar deterioro o destrucción de las zonas costeras y marinas, que son bienes de uso público"*.

Señala que *"sobre la demanda de agua, se relaciona la necesaria para el desarrollo de las actividades turísticas en el Parque Regional. Como consecuencia del aumento del número de visitantes debe haber mayor volumen de agua potable para los servicios de preparación de alimentos (restaurantes) y bebidas (cocteleras),*

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales
Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

también debe haber agua (de menor calidad) disponible para servicio de aseo y para Lavapiés instalados por CORALINA. Sin embargo, en el Parque Natural no hay agua potable disponible".

Manifiesta que "el ciclo de agua se complementa en el mismo Parque Regional, porque el agua usada (las aguas residuales) es devuelta localmente, superficialmente sobre la arena o es arrojada al mar por parte de los empleados de las unidades de negocios, afectando gravemente el ecosistema insular. Afirma que no se le presta la debida atención a la devolución de las aguas residuales, la capacidad de autodepuración del subsuelo y el mar es insuficiente para el alto volumen de agua que utilizan los visitantes en el Parque Regional".

Finalmente, se adhiere a las pretensiones de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y adicionalmente solicitó las siguientes:

"

1. Que se declare la responsabilidad de los prestadores de los servicios turísticos del Parque Natural Regional de Asojohnny Cay por la vulneración y amenaza de los derechos colectivos.
2. Que se declare la responsabilidad de CORALINA, de la Capitanía de Puerto y del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por la omisión en sus funciones, la vulneración y puesta en peligro de los derechos colectivos.
3. Que se ordene a las instituciones públicas accionadas el desarrollo de una secuencia lógica de programas orientados a transformar la operación de Johnny Cay y que sea operado como un área protegida (en la actualidad opera como un sitio turístico más), con el objetivo de detener los procesos de deterioro de los ecosistemas marinos y costeros, conservar la biodiversidad y promover el uso sostenible de los recursos por parte de los prestadores de servicios turísticos, visitantes y habitantes insulares.
4. Que se ordene a las entidades públicas accionadas elaborar anualmente planes de trabajo que incluyan seguimiento y observación permanente, así como informes periódicos sobre los avances".

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales
Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

5. TRAMITE

El medio de control de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos fue presentado el día 18 de abril de 2017, ante la Oficina de Coordinación Administrativa. (Fl. 72 del cdno. ppal.)

Por auto de fecha 19 de abril de 2017 fue admitida la solicitud y se dispuso la notificación a las entidades demandadas. (Fl. 7-8 del cdno. ppal.)

Durante el término legal correspondiente, las apoderadas judiciales del Ministerio de Defensa – Dirección General Marítima – Capitanía de Puerto de San Andrés, CORALINA, y el Departamento Archipiélago – presentaron escrito de contestación de la demanda. (Fls. 86-102, 107-111, 136-259 del cdno. Ppal.)

6. CONTESTACIÓN

6.1. Ministerio de Defensa – Dirección General Marítima – Capitanía de Puerto de San Andrés

Dentro de la oportunidad legal, la apoderada judicial de la entidad se opone a la pretensión que le atañe, por cuanto, el fundamento expuesto por el actor desconoce la realidad, dado que pese a no existir muelles y plataformas con condiciones técnicas y de seguridad en el embarque y desembarque de pasajeros en Johnny Cay, la Capitanía de Puerto ha implementado otras medidas que garantizan la seguridad y la navegación en el mar, entre ellas: "1). la contratación de personal de inspectores para que estuvieran de manera permanente en el cayo, con el fin de verificar el arribo de solo 3 embarcaciones y 2). la autorización para ejercer o iniciar la navehación a los cayos, se verifica el estado metereológico, únicamente cuando las condiciones son óptimas, se permite el zarpe de las motonaves"

Señala que el Ministerio de Defensa no desconoce la importancia que representa tener un muelle turístico para el desembarco y embarco de los usuarios, no obstante, también es necesario que estas medidas sean coordinadas con el resto de las entidades demandadas, puesto que la labor de la conservación de los arrecifes es labor de CORALINA y no de la Capitanía de Puerto de San Andrés.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

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

El director general de CORALINA en su escrito de contestación señala ser ciertos unos hechos y otros no. Se opone a las pretensiones primera, segunda y quinta planteada por el accionante.

Manifiesta que se opone a que se le endilgue responsabilidad alguna, toda vez que, no se puede desconocer todo el trabajo que CORALINA como autoridad ambiental y como administradora del "PNR Johnny Cay" ha realizado para mejorar las malas prácticas que se desarrollaban en esa área y afirma que es indudable que existe una mejoría desde 2002 a la actualidad, tanto en el manejo de residuos sólidos y líquidos y control del creciente tráfico marítimo y su arribo a esta área protegida.

Precisa que en el Plan de Manejo Ambiental del año 2002 se efectuó un diagnóstico de la situación del Parque Johnny Cay, no demuestra la afectación ambiental para la vigencia actual, desconociendo los cambios positivos progresivamente logrados por CORALINA. Afirma que gracias a las gestiones de la corporación se ha podido organizar en materia de recolección y disposición de residuos sólidos, así como el manejo de aguas servidas.

Señala que ha implementado un sistema de tratamiento operativo que consiste en la recolección, separación y disposición de los residuos sólidos, para lo cual celebró convenios de asociación con Asojohnycay y los convenios especiales de recolección con Trash Buster's, actividades que se ejecutaron mediante contrato No. 229 de 2011, convenio de asociación No. 003 de 2012, 020 de 2013, 0001 de 2014, 001 de 2015 y 001 de 2016.

Manifiesta que para mejorar la gestión de aguas servidas, residuales y vertimientos en el Parque Johnny Cay, en el 2013 identificó que existían dos infraestructuras de baños en el cayo, una de compostaje que se encontraba inoperante y en ruinas, y otra de baños convencionales que presenta fuertes deficiencias a nivel de infraestructura y servicios, por lo anterior, se celebró contrato de obra pública No. 120 de 2013, cuyo objeto es el desmonte de los baños secos y la construcción de camas de compostaje para disposición de material vegetal en Johnny Cay.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales
Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

Así mismo menciona cada uno de los proyectos, convenios y contratos efectuados en relación con el mantenimiento y administración del Parque Regional Johnny Cay

Asimismo propuso las siguientes excepciones:

- Carencia de requisitos normativos.
- Afectación de derechos fundamentales.
- Presupuestal y económico.
- Seguridad embarque y desembarque.
- Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos mencionados.

Finalmente solicita no acceder a las pretensiones de la demanda y en su lugar, acoger las excepciones expuestas.

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

El apoderado del ente territorial, manifestó que unos hechos son ciertos y otros no constarles. Se opone a la responsabilidad que se le imputa al Departamento, toda vez que la ley asignó la competencia de reglamentar el uso de los parques nacionales regionales en cabeza de la CAR, en este caso, lo es CORALINA, entidad que ha venido ejerciendo dichas funciones, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

Solicita que se exonere al Departamento Archipiélago de las pretensiones de la demanda, por no tener legitimación en la causa por pasiva.

6.4. Asojohnny Cay

El apoderado judicial de la asociación manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, además señala que de la lectura de la demanda se puede colegir que no corresponden con la razón que debe concitarse respecto del caso sub examine, pues, sus argumentaciones están sustentadas en criterios aislados del contexto actualizado del problema que dice denunciar como violación de los derechos colectivos.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales
Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

Manifiesta que existen dentro del expediente sólidas razones para eximir de responsabilidad a la Asociación de Propietarios y Asociados de Establecimientos de Comercio de Johnny Cay – Asojohnny Cay y que en contraposición a aceptar las peticiones de la procuraduría, se deben proteger por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, todos los derechos que les han sido conculcados por parte de todas las autoridades del Archipiélago y de CORALINA, al incumplir por parte de la última los contratos o convenios de asociación que han suscrito y no les han sido cancelados en su totalidad.

Además señala que se opone a las pretensiones de la Fundación Providence, pues endilga una presunta vulneración de derechos colectivos a Asojohnny Cay, sin elementos de juicio, ni pruebas fehacientes y contundentes o evidencias científicas de lo manifestado en su escrito de coadyuvancia, lo cual se traduce en un prejuzgamiento y una aseveración temeraria por parte de la fundación.

Propone como excepciones las siguientes:

- Ineptitud formal de la demanda
- Falta de legitimación en la causa por pasiva
- Ausencia de causa, por no estar probados los perjuicios que se demandan.

7. PACTO DE CUMPLIMIENTO

Mediante auto del 21 de julio de 2017 se fijó fecha para llevar a cabo audiencia de pacto de cumplimiento el día 09 de agosto de 2017. (fol. 353 del cdno. Ppal.)

Cumplida la fecha 09 de agosto de 2017-, se hicieron presentes a la audiencia el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales, la apoderada de CORALINA, la apoderada del Ministerio de Defensa, la representante legal de Fundación Providence, la Procuradora Judicial 54 Judicial II, la Procuradora Judicial Ambiental, la representante de Coonative Brothers y el representante de Asojohnny Cay, para llevar a cabo diligencia de Pacto de Cumplimiento dentro del proceso de la referencia, concediéndosele el uso de la palabra al actor, quien se pronunció en los siguientes términos:

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

"De acuerdo con las pretensiones del medio de control de protección a los derechos e intereses colectivos en el caso del Parque Regional Johnny Cay, se proponen como posibles opciones que permitan lograr la protección del medio ambiente y ecosistemas submarinos, las siguientes:

1. Que CORALINA adopte un modelo de desarrollo ecoturístico que proteja y sea compatible con los arrecifes coralinos y ecosistemas submarinos. (Este aspecto es inamovible).
2. Que CORALINA establezca con fundamento en criterios técnico-científicos la capacidad real de carga para el parque regional Johnny Cay, determinando los límites aceptables para este territorio insular, que conduzca a ordenar la actividad turística y reducir los impactos negativos ambientales generados por la actividad turística. Igualmente, que el estudio de capacidad de carga debe ser revisado periódicamente según varíen las condiciones ambientales, o de manejo en el área. (este aspecto es inamovible).
3. Que se limite diariamente el ingreso de visitantes y del personal que presta los servicios turísticos, al número de personas establecido en el correspondiente estudio de capacidad de carga, como mecanismo más importante para proteger los recursos del área. Para el efecto la Dirección Marítima "DIMAR" por conducto de la Capitanía de Puerto de San Andrés, sólo autorizará diariamente el zarpe de embarcaciones hasta completar el nivel máximo de personas establecidas en el estudio de capacidad de carga.
4. Que mensualmente CORALINA ordene el cierre por dos (2) días del parque regional Johnny Cay para que en coordinación con la Gobernación de San Andrés se adelanten labores de limpieza de todos los residuos que produce la actividad turística (líquidos, sólidos, cartón, papel, vidrio, icopor, etc.). (Es posible acordar que el cierre mensual sea por un día).
5. Que se ejecuten todos los proyectos obras y actividades para la construcción de las redes de acueducto y alcantarillado y la correspondiente planta de tratamiento de aguas residuales, y evitar de esta forma que las aguas residuales que produce la actividad turística sean vertidas al mar sin previo tratamiento. Así mismo, que se construya el correspondiente muelle de llegada de embarcaciones.
6. Que la Dirección Marítima "DIMAR" por conducto de la Capitanía de Puerto de San Andrés sólo utilice el zarpe de embarcaciones que se encuentren registradas y cumplan técnicamente con los requisitos de seguridad y se efectúe el control de las rutas de navegación desde San Andrés hacia Johnny Cay.
7. Que la Dirección Marítima "DIMAR" por conducto de la Capitanía de Puerto de San Andrés en ejercicio de las facultades señaladas en el Decreto Ley 2324 de 1984 y de conformidad con el plan de manejo ecosostenible que expida CORALINA:
 - Controle la velocidad de entrada y salida de las embarcaciones por los canales de navegación, y que esta se haga a una velocidad que no genere oleajes y turbulencias que puedan causar daño a los arrecifes de corales, especialmente en aquellas áreas de poca profundidad y superficiales.
 - Que las operaciones de zarpe y anclaje en fondo arenoso, se hagan solamente en los sitios autorizados por la autoridad ambiental, mientras se construye el muelle de llegada de embarcaciones.
 - Que el embarque y desembarque de tripulantes se haga en los sitios autorizados por la autoridad ambiental, cumpliendo con todas las condiciones de seguridad y evitando que las personas sean expuestas a riesgos.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

-Que se impida el ejercicio de deportes náuticos y actividades recreativas a motor en zonas poco profundas en las que hay presencia de arrecifes de coral.

8. Que CORALINA y la GOBERNACIÓN adelanten trimestralmente jornadas de capacitación y concientización sobre la conservación y protección que requiere esta área marina protegida."

En relación con el pacto de cumplimiento propuesto por la entidad actora, la apoderada de CORALINA, manifestó:

"Una vez reunido el comité de conciliación de la Corporación, el día 12 de julio de 2017, se establecieron los siguientes compromisos:

1. Continuar con la mejora continua relacionada con la gestión de residuos sólidos del parque, mediante el inicio de la implementación de un nuevo plan de gestión integral de residuos sólidos que incluye el mejoramiento en la recolección in situ, la clasificación en la fuente, el compostaje de residuos orgánicos y aprovechamiento de residuos de reciclajes, a partir de la propuesta derivada del Convenio de Asociación No. 007 de 2016, celebrado con la Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental – ACODAL. Se iniciaría su implementación antes del 31 de diciembre de 2017.
2. Dar cumplimiento al mantenimiento al sistema sanitario establecido en el manual de operación del Sistema de Tratamiento, con el fin de mantener operativa y funcional la PTAR. Se iniciaría su implementación antes del 31 de diciembre de 2017.
3. Coralina se compromete a implementar programas de educación relacionadas con el manejo de aguas servidas, producto de la manipulación de alimentos por parte de los establecimientos de comercio existentes en el Parque. Se iniciaría su implementación antes del 31 de diciembre de 2017.
4. Capacidad de carga: 1) Coralina se compromete a llevar controles diarios mediante el conteo de personas que ingresan al Parque cada hora. 2) Se estableció un tope máximo de boletería por día para controlar la capacidad de carga. 3) Coralina se compromete a realizar los seguimientos a los acuerdos relacionados con capacidad de carga con los operadores y prestadores turísticos.
5. Se compromete a actualizar una línea base ambiental, como producto de las actividades generadas en el marco del Convenio No. 002 de 2017 suscrito con el INVEMAR, línea base sobre los principales objetos de conservación (ecosistemas estratégicos, tanto en el ambiente emergido como sumergido), incluyendo la generación de una batería de indicadores sobre el estado de los mismos que permita hacer su seguimiento en el tiempo. Se entrega el documento antes del 31 de diciembre de 2017.
6. Entregar a la Gobernación del Departamento antes del 31 de diciembre de 2017 los lineamientos para la formulación del plan o modelo ecoturístico."

Por su parte, la apoderada del Ministerio de Defensa manifestó que a través de memorial - OFI 170026 del 27 de julio de 2017, el Comité de Conciliación por unanimidad *"decide no proponer fórmula pacto de cumplimiento, toda vez que, corresponde a la DIMAR a través de las Capitanías de Puerto autorizar la navegación hacia*

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

los complejos y sitios turísticos de la isla, en ningún momento la autoridad marítima habilita, cierra o impide el ingreso a los cayos o islas cayo, su facultad se circunscribe en autorizar o restringir exclusivamente la navegación desde y hacia los cayos". Aduce no tener legitimación en la causa frente a las pretensiones formuladas.

La asesora jurídica del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se abstuvo de formular proposición de pacto de cumplimiento manifestando que en reunión celebrada el día 10 de julio de 2017, *"el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Departamento decidió por unanimidad no pactar tras verificar que el Departamento Archipiélago no se encuentra legitimado para realizar las actividades pretendidas por la Procuraduría, teniendo en cuenta que el Parque Regional se encuentra administrado por CORALINA"*, no obstante, señala que el ente territorial apoya a Coralina en el proceso desde las Secretarías de Salud, Servicios Públicos y Turismo.

La coadyuvante Fundación Providence, a través de su representante legal, manifestó que

"Respecto de la propuesta de pacto de cumplimiento la necesidad de la existencia de un modelo de desarrollo ecoturístico para el Parque Regional Johnny Cay, teniendo en cuenta que Johnny Cay es el microcosmos de lo que está pasando en la isla de San Andrés actualmente, que no tiene un modelo de desarrollo turístico que sea acorde con la condición de isla oceánica. En relación con la capacidad de carga, concluye que hay que cerrar una vez a la semana el parque, sugiere que sea el día lunes, para darle la posibilidad al parque de recuperarse, para que después no se tome una medida tan drástica de cerrarse por más tiempo, por cuanto las medidas de conteo de CORALINA son muy precarias, pues no saben cuántas personas en total arriban al cayo. Sugiere como estrategia de control de ingreso, el manejo de las lanchas que ingresan al Parque en conjunto con la Capitanía de Puerto, con el fin de controlar la cantidad de personas que ingresen al cayo y así de esta manera controlar la capacidad de carga. Respecto a la planta de tratamiento de aguas residuales, propone a CORALINA que las personas que ingresen al Parque lleven la comida preparada para evitar manejar las aguas residuales. Considera que CORALINA debería exigir que lleven el pescado y el plátano listo para servir en el plato. Señala que hay que cambiar prácticas progresivamente, pero por lo menos que lleven las comidas preparadas. Manifiesta que deben tomarse medidas para que no se lleven plásticos e icopor, pitillos y botellas plásticas al cayo, señalando que hay mecanismos que se pueden utilizar para reducir el ingreso de estos residuos sólidos, se le pueden dar a los turistas bolsas compostables para que ellos mismos recojan la basura y la traigan con todos los residuos que generaron en el

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
 Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales
 Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros
 Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

Parque a la isla de San Andrés. En ese mismo sentido, ella obliga a que se tomen medidas para habilitar un centro de acopio de residuos sólidos, en el punto de llegada a la isla."

El Ministerio Público expuso que *"es evidente que si existe una afectación de derechos colectivos y que todos estamos llamados a proteger, respecto de las propuestas formuladas por las partes existen coincidencias para atender los requerimientos de la demanda para el pacto de cumplimiento, teniendo en cuenta que se deben hacer algunas precisiones como por ejemplo el tema de la capacidad de carga, se pueden concretar aspectos y llegar a un pacto de cumplimiento de manera parcial. Por otra parte, advierte que el hecho de no tener ánimo conciliatorio por parte del Departamento Archipiélago y el Ministerio de Defensa, ello no los exonera de las responsabilidades que la ley les impone, por ejemplo la obligación que le corresponde a la DIMAR de hacer frente a las embarcaciones el control de zarpe"*.

La representante legal de la Cooperativa Coonative Brothers, manifestó: *"que sus compañeros están poniendo todo el esfuerzo para sacar adelante el proceso de restablecimiento del Cayo de Johnny Cay, toda vez que, se presentan situaciones como que se está haciendo el arroz con el agua salada y también la presencia de ratas en el cayo, entonces hay que trabajar en equipo para no afectar el trabajo de muchas personas que dependen del cayo"*.

Una vez culminada la intervención de las partes, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y CORALINA, expusieron sus puntos en común, para hacer la siguiente propuesta como fórmula de arreglo de pacto de cumplimiento:

"

- CORALINA se compromete a adoptar un modelo de desarrollo ecoturístico que proteja y sea compatible con los arrecifes coralinos y ecosistemas submarino. El compromiso establecido es que Coralina lo tendrá listo el 31 de diciembre de 2017, el cual será aportado al proceso.
- CORALINA va establecer con fundamento en criterios técnico-científicos la capacidad real para el Parque Regional Johnny Cay, determinando los límites aceptables para el territorio insular, que conduzca a ordenar la actividad turística y reducir los impactos negativos ambientales generados por la actividad turística. El compromiso es para tenerlo listo para noviembre de 2017.
- En relación con el límite diario del ingreso de visitantes al parque regional y el control de zarpe de las embarcaciones por parte de la DIMAR. El compromiso con CORALINA fue la limitación del ingreso de acuerdo con la capacidad de carga actualizada.
- CORALINA se compromete a que administrativamente se haga la propuesta al Consejo Directivo para que autoricen cerrar el Parque Regional Johnny Cay una vez al mes.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

- El aspecto relacionado con el manejo de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales, CORALINA realizó los estudios previos para llevar a cabo el trámite contractual, el cual fue aportado al expediente, con el fin de evidenciar el objeto contractual para dar solución al tema.
- CORALINA se compromete trimestralmente y posteriormente se hará cada 06 meses a realizar jornadas de capacitación y concientización sobre la conservación y protección del área marina protegida."

8. CONSIDERACIONES

Expuesto lo anterior, ha de señalar esta Corporación que se hace necesario analizar si la forma de acuerdo parcial de pacto de cumplimiento presentado por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y CORALINA cumple con los requisitos establecidos por la Ley 472 de 1998 para su aprobación.

Antes de abordar el estudio de fondo del asunto, la Sala precisará el objeto de las acciones populares, para luego, con fundamento en ello, determinar la procedencia del pacto de cumplimiento como forma de terminar anticipadamente el proceso, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.

8.1. De las acciones populares y el pacto de cumplimiento.

El Artículo 88 de la Constitución Política, dispone:

"ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos".

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 del 25 de agosto de 1998 y en el artículo 2° define las acciones populares como *"los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos"*.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

En el inciso segundo del artículo 2° se dispone que *"las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible"*.

Igualmente, el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, establece la celebración de una audiencia especial con el objetivo de alcanzar en ella un acuerdo entre las partes sobre las pretensiones de la demanda, denominado pacto de cumplimiento, el cual reza:

"ARTICULO 27. PACTO DE CUMPLIMIENTO. El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatoria.

(...)

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas.

(...)

La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas (...)"

Entratándose de la finalidad del pacto de cumplimiento, la H. Corte Constitucional ha considerado:

"En principio, la Corte encuentra que la finalidad del pacto de cumplimiento encaja dentro del ordenamiento constitucional y, en particular, hace efectivos los principios de eficacia, economía y celeridad (art. 209, C.P.), los cuales, como lo ha entendido esta Corporación, son aplicables también a la administración de justicia.

En efecto, el objetivo que persigue ese pacto es, previa la convocatoria del juez, que las partes puedan llegar a un acuerdo de voluntades para obtener el oportuno restablecimiento y reparación de los perjuicios ocasionados a los derechos e intereses colectivos, dando con ello una terminación anticipada al proceso y solución de un conflicto y por ende, un menor desgaste para el aparato judicial. Además, cabe observar, que el acuerdo no sólo debe ser avalado por el juez, en el caso de encontrar que el proyecto de acuerdo no contiene vicios de ilegalidad, sino que ha de contar con la intervención del Ministerio Público, cuyo papel es el de proteger los

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

derechos colectivos en juego, dada su función de "defensor de los intereses colectivos", en los términos del numeral 4 del artículo 277 de la Carta Política.

No se trata entonces, como erróneamente lo interpreta el demandante, de la negociación de la sanción jurídica, ni menos aún, que con el citado mecanismo se esté atentando contra la eficacia de la acción popular. Por el contrario, ese acuerdo contribuye a obtener la pronta reparación de los perjuicios ocasionados por la vía de la concertación, reduciendo los términos del proceso y en consecuencia, de la decisión que debe adoptar el juez, todo ello, en desarrollo de los principios constitucionales ya enunciados. De igual forma, mediante el compromiso que suscriben las partes y que se consigna en el proyecto de pacto, se busca prever oportunamente la violación de los intereses colectivos, y por consiguiente, su efectiva protección y reparación.

Otro argumento que desvirtúa la interpretación del mencionado pacto como un medio para negociar la sanción jurídica, se refiere al hecho de que la conciliación versa sobre algo que se encuentra pendiente de determinación, pues al momento de intentarse el pacto de cumplimiento, aún no se ha impuesto sanción alguna al infractor. A lo anterior se agrega, que el intento de acuerdo parte de la base de que quien ha ocasionado la afectación de los derechos e intereses colectivos reconozca su infracción y acepte cuando fuere del caso, la reparación de los daños ocasionados, en beneficio de los directamente perjudicados y de la sociedad en general. Más aún, se reitera que la intervención del Ministerio Público garantiza que en la celebración del pacto no se desconozcan ni desmejoren los derechos e intereses de los accionantes, dada su función de velar por la vigencia de tales derechos¹.

De otra parte, el H. Consejo de Estado – Sección Tercera², se pronunció sobre los presupuestos que debe reunir el acuerdo para que pueda considerarse pacto de cumplimiento conforme al artículo 27 de la Ley 472 de 1998:

"Es importante resaltar que cuando se celebre un pacto de cumplimiento, éste deberá ser sobre la totalidad de las pretensiones esgrimidas en la demanda, es decir que para que proceda la aprobación del proyecto de pacto, se deberán resolver en él todos y cada uno de los extremos de la litis. Lo anterior se desprende del mismo artículo 27 de la Ley 472 de 1998, pues en él se prevé que la aprobación del proyecto de pacto de cumplimiento deberá hacerse mediante una sentencia, y sentencia es aquella providencia del juez en la cual se decide de fondo sobre la integridad de las pretensiones de la demanda o las excepciones. Así lo señalan tanto el Código de Procedimiento Civil en su artículo 302 como el Código Contencioso Administrativo en su artículo 170.

No quiere decir con ello que todas las pretensiones deban ser resueltas de manera favorable al actor, pues es precisamente en esa oportunidad donde las partes resolverán sobre la manera de proteger efectivamente los derechos e intereses colectivos que se consideran vulnerados o en peligro de trasgresión. Lo que sí es indiscutible es que no se pueden dejar puntos sin resolver, extremos de la litis abiertos y que posteriormente puedan ser objeto de otro litigio; ya que el objetivo del pacto, aprobado por una sentencia que hace tránsito a cosa juzgada, es precisamente finiquitar definitivamente el litigio.

¹ Corte Constitucional. Sentencia No. C-215/99

² Sección Tercera. Exp. AP 00770. Efraín Díaz Martínez Vs Municipio de Pereira y otros. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

*Es importante en éste punto diferenciar la figura del pacto de cumplimiento de las conciliaciones que se llevan a cabo en los demás procesos judiciales. Las acciones populares están previstas para la protección de los derechos e intereses colectivos, es este su bien jurídico tutelado, por lo tanto el pacto de cumplimiento no versa sobre la disposición de derechos individuales subjetivos, susceptibles de ser negociados, sino sobre derechos que le pertenecen a toda la colectividad, y el acuerdo que se logra es precisamente la forma como esos bienes colectivos van a ser protegidos. **Ello se traduce en un compromiso que adquiere la parte vulneradora del derecho o interés colectivo, de llevar a cabo una serie de actuaciones, o de abstenerse de actuar de una forma dañina, para así efectivizar dicha protección.***

Por el contrario, una conciliación ordinaria versa sobre derechos individuales, que les pertenecen subjetivamente a las partes y que son susceptibles de disposición y renuncia, por lo tanto en este tipo de actuaciones sí puede darse una conciliación parcial, mientras que el pacto de cumplimiento no puede ser parcial, puesto que resulta inconcebible la idea de una protección parcial de un derecho o interés colectivo, no puede dejarse pendiente de protección una parte de ellos, pues esto haría nugatoria la protección como tal y de contera la institución de las acciones populares se vería desdibujada en su finalidad garantística.

*Por otra parte, **no es posible la existencia de un pacto de cumplimiento parcial, como tampoco lo es la existencia de un proceso con dos sentencias;** de establecerse la posibilidad de un pacto de cumplimiento parcial, al final del proceso se tendría la presencia de dos sentencias, una, la aprobatoria de dicho pacto parcial y otra, la que decidiría sobre las pretensiones no resueltas en el pacto de cumplimiento, lo cual resulta a todas luces contrario a la normativa del proceso, lo que de suyo conduciría a invalidar la actuación posterior".*

8.4. Caso concreto

En el asunto sub judice se tiene que en la audiencia especial de pacto de cumplimiento celebrada el día 09 de agosto de 2017, la parte actora y CORALINA, se comprometieron a lo siguiente:

- CORALINA se compromete a adoptar un modelo de desarrollo ecoturístico que proteja y sea compatible con los arrecifes coralinos y ecosistemas submarino. El compromiso establecido es que Coralina lo tendrá listo el 31 de diciembre de 2017, el cual será aportado al proceso.
- CORALINA va establecer con fundamento en criterios técnico-científicos la capacidad real para el Parque Regional Johnny Cay, determinando los límites aceptables para el territorio insular, que conduzca a ordenar la actividad turística y reducir los impactos negativos ambientales generados por la actividad turística. El compromiso es para tenerlo listo para noviembre de 2017.
- En relación con el límite diario del ingreso de visitantes al parque regional y el control de zarpe de las embarcaciones por parte de la DIMAR. El compromiso con CORALINA fue la limitación del ingreso de acuerdo con la capacidad de carga actualizada.
- CORALINA se compromete a que administrativamente se haga la propuesta al Consejo Directivo para que autoricen cerrar el Parque Regional Johnny Cay una vez al mes.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.

Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales

Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros

Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

- El aspecto relacionado con el manejo de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales, CORALINA realizó los estudios previos para llevar a cabo el trámite contractual, el cual fue aportado al expediente, con el fin de evidenciar el objeto contractual para dar solución al tema.
- CORALINA se compromete trimestralmente y posteriormente se hará cada 06 meses a realizar jornadas de capacitación y concientización sobre la conservación y protección del área marina protegida."

Expuesto el acuerdo, observa la Sala que dentro del mismo no se resolvieron todos los puntos esgrimidos en las pretensiones de la demanda, toda vez que, CORALINA no es la única parte dentro del extremo pasivo del presente proceso y si bien es cierto, que tanto el Departamento Archipiélago como el Ministerio de Defensa adujeron en la contestación de la demanda y en la audiencia de pacto de cumplimiento no tener legitimación en la causa para actuar, no obstante, no era la oportunidad procesal para resolver dicho asunto, manteniendo la calidad de parte demandada.

Ahora, al resultar un acuerdo parcial, pues sólo se logró pactar parcialmente lo que le compete a la Corporación Ambiental, impide a esta Corporación tenerla en cuenta como un verdadero pacto de cumplimiento, por cuanto, como quedó expuesto precedentemente, no se pueden dejar puntos sin resolver, extremos de la litis abiertos y que posteriormente puedan ser objeto de otro litigio; ya que el objetivo del pacto, aprobado por una sentencia que hace tránsito a cosa juzgada, es precisamente finiquitar definitivamente el litigio.

Así las cosas, al no haberse resuelto todos los puntos pretendidos por el actor dentro de la audiencia de pacto de cumplimiento, resulta necesario improbar el acuerdo parcial como tal, pues, el objeto principal del pacto de cumplimiento es determinar de manera concertada la protección de los intereses colectivos y para ello todas las partes involucradas deben intervenir dentro del acuerdo, esto es, CORALINA, el Departamento Archipiélago y el Ministerio de Defensa, con el fin establecer sus respectivos compromisos para evitar vulnerar o seguir vulnerando los derechos colectivos invocados.

Todo lo anterior no obsta para que esta Sala inste a las entidades concernidas a llevar a cabo las actividades que consideren pertinentes y necesarias para asegurar la protección de los derechos colectivos que se afirma por la parte actora han sido vulnerados.

Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos.
Dte.: Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales
Ddos.: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina "CORALINA" y Otros
Expediente No. 88-001-23-33-000-2017-00024-00

Y en este sentido ha de recordar esta Corporación que ya fue proferida una orden judicial, contenida en la providencia que ordenó la medida cautelar que dispuso entre otras cosas, que se tomen las medidas y controles por parte de CORALINA y de la Capitanía de Puerto, que se consideren necesarios para asegurar que el ingreso al parque se limite estrictamente a la capacidad de carga que de acuerdo con lo estudios efectuados es lo que se puede permitir en el Parque Regional Johnny Cay; orden que debe ser cumplida ya que fue tomada precisamente como medida para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

Conforme todo lo expuesto, se hace necesario continuar con la siguiente etapa procesal, esto es la etapa probatoria y finalmente concluir con base en el análisis de fondo efectuado en la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

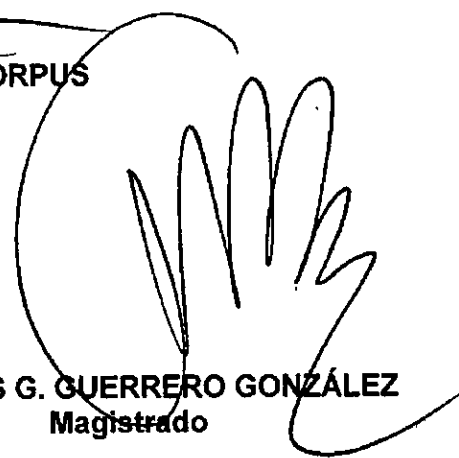
RESUELVE:

PRIMERO: IMPROBAR el acuerdo parcial efectuado por el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y CORALINA, como pacto de cumplimiento. En consecuencia **continúese** con el trámite del proceso, esto es, dar inicio a la etapa probatoria.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE


NOEMÍ CARREÑO CORPUS
Magistrada


JOSE MARÍA MOW HERRERA
Magistrado


JESUS G. GUERRERO GONZÁLEZ
Magistrado