

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

San Andrés Isla, octubre cuatro (4) de dos mil doce (2012)

MAGISTRADA PONENTE: NOEMI CARREÑO CORPUS

Expediente No. 88-001-23-31-002-2002-00004-00
Accionante: Ramón Mosquera y otro.
Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA-, Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR -

Acción Popular – Incidente de Desacato

Procede el Despacho, a decidir el incidente de desacato iniciado de oficio mediante auto de abril 10 de 2012, teniendo en consideración los informes rendidos por las partes que conforman el Comité de Verificación de la acción popular incoada por RAMÓN MOSQUERA y Otro, contra el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA-, Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR -; los cuales demuestran un presunto incumplimiento de las obligaciones impuestas a los accionados en la sentencia proferida por este Tribunal dentro del proceso de la referencia el 18 de septiembre de 2003 y posteriormente modificada parcialmente por el H. Consejo de Estado mediante providencia del 03 de junio de 2004.

1. ANTECEDENTES

1. Los señores Ramón Mosquera Lozano y Franklin Jay Julio presentaron acción popular, ante este Tribunal en contra de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA-, y la Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR, para la protección de los derechos al espacio público, seguridad y salubridad común, y derechos asociados como moralidad administrativa, ambiente sano y prevención de desastres previsibles técnicamente, debido al mal estado de las playas de Spratt Bight y Sound Bay.

2. Mediante auto de 29 de enero de 2003, se vinculó a la acción popular al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al Ministerio de Transporte y al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS - .
3. El 18 de septiembre de 2003, se dictó sentencia mediante la cual se dispuso la protección de los derechos colectivos relacionados con el equilibrio ecológico y la preservación y restauración del medio ambiente; el goce del espacio público y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
4. El Consejo de Estado resolvió los recursos de apelación interpuestos, mediante fallo de junio 03 de 2004, modificando la decisión de primera instancia en lo relacionado con la reducción y peatonalización de la Avenida Colombia, ordenando que dentro de los tres meses siguientes a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, se adoptaran las medidas relacionadas con la utilización de la mencionada avenida. La sentencia de primera instancia fue confirmada en todo lo demás.
5. Posteriormente, se han efectuado reuniones del Comité de Verificación de Cumplimiento del Fallo.
6. El 13 de marzo de 2006 la Procuradora Judicial Ambiental y Agraria promovió incidente de desacato contra las entidades demandadas, la cual fue resuelta mediante fallo de octubre 12 de 2006, imponiendo sanción por desacato a CORALINA y a la DIMAR, consistente en multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, absteniéndose de imponer sanción al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
7. Posteriormente, los actores Ramón Mosquera Lozano y Franklin Jay Julio, mediante apoderado judicial, presentaron incidente de desacato en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por la desatención de las órdenes contenidas en el artículo tercero de la sentencia.
8. El incidente fue resuelto mediante proveído del 25 de octubre de 2007, mediante la cual se le impuso a la entidad territorial, multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

9. Surtido el grado jurisdiccional de consulta, el H. Consejo de Estado resolvió mediante proveído de fecha mayo 21 de 2009, confirmar las providencias de octubre 12 de 2006 y octubre 25 de 2007, modificando esta última en el sentido de reducir el monto de la multa a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales.

2. TRAMITE DEL INCIDENTE

Mediante auto de abril 10 de 2012, el Despacho con fundamento en los informes rendidos por las partes que conforman el Comité de Verificación de la acción popular de la referencia, decidió dar apertura a un incidente de desacato ordenándose dar traslado del mismo a las partes por el término de tres (3) días conforme lo establecido en el artículo 137 num. 2 del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

Dentro del término del traslado el Departamento Archipiélago presentó memorial mediante el cual formula precisiones respecto del informe de diciembre 14 de 2011, presentado en el proceso por la Corporación Ambiental para el Desarrollo Sostenible – CORALINA – (fls. 1110 a 1113 del cdno. Ppal. No. 3)

3. CONTESTACIÓN DEL INCIDENTE

Estando dentro del término del traslado, la apoderada judicial del Departamento Archipiélago presentó memorial formulando precisiones sobre el informe de diciembre 14 de 2011, remitido por CORALINA al Tribunal Contencioso Administrativo, manifestando lo siguiente:

- (i) Que en cuanto a lo mencionado por la Corporación ambiental en el numeral 3º en relación con la respuesta dada por el Departamento Archipiélago mediante el oficio No. SAL 5248 de junio 20 de 2011, se debe aclarar que el cese de actividades y la demolición de columnas de cimentación corresponde a los 3 mts. 2 que se plantean en el punto 3 del mencionado informe.
- (ii) Que respecto a lo indicado en el numeral 9 hay que tener en cuenta que la administración departamental a través del oficio No. SAL 10777 de diciembre 02 de 2011, informó a la Corporación del cumplimiento de la orden de demolición de los 13.6 mts² de área de más construida sobre

el predio en cuestión y que fue constatado en visita conjunta con la corporación ambiental.

4. DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS

Obran dentro del expediente las siguientes pruebas:

1. Inspección judicial llevada a cabo el 23 de marzo de 2011, con el objeto de determinar cuáles puntos de la sentencia se han cumplido y cuáles se encuentran en proceso de cumplimiento. En esta inspección se visitaron los siguientes lugares: (i) las playas de San Luis Sound Bay en dos puntos: sector restaurante los Bohíos y frente al cementerio y Hotel Decamerón. (ii) Playas de San Luis -. Elsy Bar. (iii) Espolón ubicado en la Cooperativa de Pescadores. (fls. 931 a 934. Cdno. Ppal. No. 3)
2. Oficio No. 0000774 de la DIMAR, dirigido a la Procuradora Judicial Ambiental y Agraria, mediante el cual el Capitán de Puerto da respuesta a la solicitud de ese despacho indicando el listado de los sitios que actualmente se encuentran ocupados o construidos por particulares en la isla de San Andrés que constituyen playas o zonas de bajamar que han sido dadas a conocer al ente territorial. (fls. 937,938 Cdno. Ppal. No. 3)
3. Oficio No. PJAA-360017-SAI0000527 de noviembre 05 de 2010, por medio del cual la Procuradora Judicial Ambiental y Agraria solicita al Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se proceda a la recuperación de los espacios públicos que son zonas de playa y bajamar. (fls. 941 – 942 Cdno. Ppal. No. 3)
4. Oficio No. SAL-9515 de noviembre 29 de 2010, por medio del cual el Gobernador del Departamento Archipiélago da respuesta al oficio mencionado en el numeral anterior, respecto de la recuperación de las zonas de playa y de bajamar. (fls. 939 – 940 Cdno. Ppal. No. 3)
5. CD con el estudio de la erosión costera zona norte (Spratt Bight) realizado por el Departamento Archipiélago en convenio con la Universidad del Norte. (anexo al fl. 935, cdno. Ppal. No. 3)
6. Oficio No. 17201100240 MD-DIMAR-CP07- Jurídica – 064, por medio del cual la DIMAR – Capitanía de Puerto de San Andrés Isla, presenta Informe de Edificaciones que se encuentran ocupando espacio público, el cual va con 23 folios anexos. (fls. 948 – 971 Cdno. Ppal. No. 3)
7. Oficio No. SAL-3897 de mayo 12 de 2011, por medio del cual el Gobernador del Departamento Archipiélago, presenta informe de los

avances de los compromisos adquiridos en virtud de la acción popular. (fls. 972 – 974 cdno. Ppal. No. 3)

8. Oficio No. COR/SJ 1346 de julio 21 de 2011, por medio del cual la Directora General de Coralina, presenta copia del Plan de Acción Conjunto para el Desarrollo de obras y acciones blandas tendientes a la protección y recuperación de las playas de Spratt Bight. (fls. 979 – 982 cdno. Ppal. No. 3)
9. Inspección judicial llevada a cabo el 29 de noviembre de 2011, dentro del marco de la reunión del Comité de Verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en las sentencias de la acción popular de la referencia; con el objeto de determinar cuáles puntos de la sentencia se han cumplido y cuáles se encuentran en proceso de cumplimiento. En esta inspección se visitaron los siguientes puntos: (i) las playas de San Luis en varios puntos: Sector Bay, Sound Bay sector restaurante los Bohíos y frente al cementerio y Hotel Decamerón, Elsy Bar. (ii) Espolón ubicado en la Cooperativa de Pescadores. (fls. 1011 a 1024. Cdno. Ppal. No. 3)
10. Oficio de diciembre 14 de 2011 suscrito por la Directora General de CORALINA, por medio del cual presenta informe detallado sobre la situación de construcción de una edificación en zona de playa en el sector de Sound Bay de la isla de San Andrés. (fls. 1028 a 1030)
11. Acta de Imposición de Medida Preventiva en caso de flagrancia No. 041 de junio de 03 de 2011, elaborada por CORALINA en contra de Jorge Armando Pinilla. (fl. 1031 cdno. Ppal. No. 3)
12. Informe Técnico No. 350 de junio 07 de 2011, elaborado por CORALINA, respecto de la construcción sobre terrenos de la playa en el sector de Sound Bay. (fls. 1032 a 1037)
13. Resolución No. 411 de junio 08 de 2011, expedida por CORALINA, por medio de la cual se legaliza una medida preventiva en caso de flagrancia y se adoptan otras disposiciones. (fls. 1038 a 1043)
14. Oficio de fecha junio 17 de 2011 suscrito por Vilma Ramírez Bernal, por medio del cual remite a CORALINA algunos documentos tales como: levantamiento topográfico del inmueble, copia de la escritura No. 71 del 04 de marzo de 1963. (fls. 1044 a 1052).
15. Copia del oficio No. 17201100001 MD-DIMAR-CP07-Naves – 040 de 05 de enero de 2011, por medio del cual la DIMAR informa a la Sra. Vilma Ramírez que no encuentra ningún inconveniente con la realización de los trabajos de reparación de la vivienda ubicada en el sector de Sound Bay.
16. Copia de la Resolución No. 000790 del 25 de febrero de 2011, expedida por el Director del Departamento Administrativo de Planeación por medio de la cual se concede una licencia de construcción en la modalidad de

reforzamiento estructural y modificación a fin de realizar demolición total a los elementos estructurales y hacer cambios al diseño arquitectónico de la vivienda ubicada en el sector de Sound Bay a la Sra. Vilma de las Mercedes Ramírez Bernal. (fls. 1054 a 1056)

17. Oficio No. COR/SGA 1029 de junio 07 de 2011, suscrito por la Directora General de CORALINA, por medio del cual manifiesta al gobernador del Departamento Archipiélago su preocupación frente a la autorización por el desarrollo de actividades constructivas en zona costera. (fl. 1066 cdno. Ppal. No. 3)
18. Oficio por medio del cual el Gobernador del Departamento Archipiélago da respuesta a la Directora General de CORALINA, sobre la autorización de construcción concedida (fl. 1067)
19. Oficio No. COR/SGA 1027 de junio 03 de 2011, por medio del cual la Directora General de CORALINA, manifiesta a la Capitanía de Puerto de San Andrés, su preocupación por medio del cual se autoriza el desarrollo de la actividad constructiva a la Sra. Vilma Ramírez Bernal.
20. Informe Técnico No. 727 del 09 de noviembre de 2011, elaborado por CORALINA, por medio del cual se hace seguimiento al acta de imposición de una medida preventiva en caso de flagrancia No. 041 del 03 de junio de 2011, sobre el caso de la construcción costera en predios de la Sra. Vilma Ramírez Bernal. (fls. 1072 a 1077)
21. Oficio de la DIMAR No. 17201200058 MD-DIMAR-CP07-Jurídica-064 de 27 de enero de 2012, por medio del cual la Capitanía de Puerto da respuesta al Tribunal allegando información y documentos, relacionados con el cumplimiento de las sentencias dentro de la acción popular que nos ocupa. (fls. 1040 a 1101 del cdno. Ppal. No. 3)
22. Copias de oficios varios, de fecha abril 27 de 2012, suscritos por la DIMAR – Capitanía de Puerto de San Andrés Isla – mediante los cuales se informa a los interesados, sobre la ocupación de área de bien de uso público, y se les invita a presentarse a la Capitanía de Puerto con el fin de atender lo pertinente. (fls. 1137 a 1168)
23. Oficio No. SAL – 5378 de mayo 15 de 2012, por medio del cual el Director de Planeación Departamental solicita apoyo al Inspector de Policía para hacer cumplir la orden de suspensión inmediata de las obras ubicadas en el sector de Cocoplum Bay (antiguo predio de Ryno Pyne). (fl. 1181)
24. Oficio No. SAL-4089 de abril 10 de 2012, por el cual Planeación Departamental informa a la Sra. Martha Durán Medina, que se han iniciado obras sin el respectivo permiso o licencia en el sector del Bay en el Barrio San Luis por lo que se solicita suspender inmediatamente la misma. (fl. 1182)

25. Copia del oficio No. SAL- 29 del 11 de febrero de 2010, por el cual se informa al Sr. Roberto Quintero García que debe suspender inmediatamente la obra que viene adelantando en el sector Bay Cocoplum, consistente en la construcción de un cerramiento en el área litoral. (fl. 1184)
26. Copia del informe de las actividades llevadas a cabo por la Asociación de Agricultores, Ganaderos y Pescadores del Departamento Archipiélago – SEALAND GROUP- por medio del cual presentan a la Secretaría de Agricultura informe del Convenio 033. (fls. 1186 a 1202)
27. Informe Técnico No. 260 del 19 de abril de 2012, por medio del cual se reportan hechos constatados en el recorrido de control y vigilancia realizado de manera conjunta entre la Capitanía de Puerto y Coralina. (fls. 1249 a 1251)
28. Inspección judicial llevada a cabo el 13 de julio de 2012, dentro del marco de la reunión del Comité de Verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en las sentencias de la acción popular de la referencia; con el objeto de aclarar el presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en las indicadas decisiones judiciales. En esta inspección se visitaron los siguientes lugares: (i) las playas de San Luis en varios puntos: Sector Sound Bay, Hotel San Luis Village, playas de San Luis Rocky Cay, sector Bay, (ii) Bahía Spratt Bight - Espolón ubicado en la Cooperativa de pescadores. (fls. 1271 a 1308 Cdno. Ppal. No. 3)

5. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

El Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es competente para tramitar y resolver el incidente de desacato de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 41 de la Ley 472 de 1998, por ser la autoridad que profirió la orden judicial cuyo cumplimiento se está verificando.

5.2. EL INCIDENTE DE DESACATO EN LAS ACCIONES POPULARES

La figura del desacato se encuentra prevista en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, en caso de incumplimiento de orden judicial en el trámite de acciones populares, en los siguientes términos:

ARTICULO 41. DESACATO. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo.

La figura del desacato está concebida como un ejercicio del poder disciplinario que utiliza el juez de conocimiento para sancionar a quien desatienda las órdenes judiciales, que han sido expedidas para hacer efectiva la protección de los derechos colectivos; y trae como consecuencia, la imposición de multa conmutable en arresto, previo trámite incidental, en cuyo caso la decisión será consultada ante el superior jerárquico.

5.3. EL CASO EN ESTUDIO

Mediante auto de abril 10 de 2012, el despacho con fundamento en los informes rendidos por las partes que conforman el Comité de Verificación de la acción popular, conforme a los cuales no se demuestra pleno cumplimiento de las obligaciones impuestas a los accionados de la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, decidió dar apertura a un incidente de desacato.

Las órdenes impuestas en la sentencia de 18 de septiembre de 2003 proferida por esta Corporación modificada parcialmente por el H. Consejo de Estado en sentencia de junio 03 de 2004, se establecieron las siguientes órdenes respecto de cada una de las entidades accionadas:

1. Respecto de la DIMAR y CORALINA:

"Las entidades DIMAR y CORALINA, cumpliendo con las atribuciones que por ley le corresponden, continuarán con sus programas de investigación, de educación ambiental, de control, de regulación del uso sostenible y de recuperación de las playas de la isla de San Andrés."

A partir de la fecha las citadas entidades se abstendrán de expedir licencias, concesiones, permisos o autorizaciones para todo tipo de edificaciones y construcciones, kioskos y carpas, de carácter permanente en las playas de la isla de San Andrés, especialmente en Sprath Bight, Sound Bay y San Luis. Las actualmente vigentes una vez vencidas, no serán renovadas por las mencionadas entidades y deberá procederse a su inmediato retiro."

2. Respecto del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:

"Ordenar a la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que en el término de tres (3) meses tome los correctivos necesarios en el sentido de utilizar las facultades policivas que la ley le otorga para remover todo tipo de edificaciones y construcciones, kioskos y carpas de carácter permanente, que operen en las playas de la isla de San Andrés, especialmente en Sprath Bight, Soun Bay y San Luis, sin las respectivas licencias, concesiones o autorizaciones expedidas por CORALINA, DIMAR, y también para que en el mismo término se quite el parqueadero para vehículos construido al frente del Hotel Tiuna.

De otra parte, dentro del término de tres (3) años será de su cargo la reforestación de las áreas de playa mencionadas conforme a las recomendaciones técnicas que sobre el particular indique CORALINA, dentro de los tres meses siguientes a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial deben adoptarse las medidas necesarias en relación con la utilización de la Avenida Colombia, y finalmente proteger los sitios erosionados de las playas de Sound Bay y San Luis mediante mecanismos o sistemas que permitan la disminución progresiva de la energía de golpeo de las olas y faciliten el acceso al mar, y declarar tales sitios como "zonas de alto riesgo.

La GOBERNACIÓN, a través de convenios interinstitucionales con entidades como Invías, realizará acciones en el sector de Elsy Bar para proteger la carretera circunvalar de la erosión y para ello reconstruirá los sitios mas afectados con defensa tipo escalera que permitan la disminución progresiva de la energía de las olas sobre los muros que protegen y soportan la carretera.

Finalmente, dentro del mismo término, deberán quitarse los espolones de Los Pescadores y el de Jeno's Pizza, y reconstruir técnicamente el espolón Calypso.

Igualmente la Gobernación reubicará los embarcaderos de jet-sky y lanchas, en áreas diferentes a las playas, y velará porque éstas no reciban contaminación de ninguna clase.

La reubicación de los postes de energía al otro lado de la Avenida Colombia, atendiendo los conceptos y asesoría técnica especializada que se emita sobre el particular, deberá hacerse conforme a los convenios y/o acuerdos a que llegue la entidad territorial con la empresa de energía respectiva y las demás entidades del sector.

Además en forma permanente debe implementar programas de educación ambiental."

Corresponde determinar si hubo incumplimiento de alguna de las obligaciones cuyo cumplimiento correspondía ejecutar a las entidades mencionadas. Para ello se analizarán los informes remitidos por las partes, sobre los cuales se fundamentó el despacho para la apertura oficiosa del incidente de desacato.

Informe rendido por la Corporación Ambiental CORALINA:

Mediante informe¹ de 14 de diciembre de 2011, CORALINA presentó informe sobre la situación de construcción de una edificación sobre la zona de playa en el sector de Sound Bay, la cual como lo advierte preliminarmente la autoridad

¹ Folios 1028 a 1030. Anexos adjuntos.

ambiental, contó con las autorizaciones de la Capitanía de Puerto de la localidad y del Departamento Administrativo de Planeación Departamental.

En este informe la autoridad ambiental pone de presente lo siguiente:

- (i) Que se ordenó la suspensión inmediata de las obras constructivas, mediante acta de medida preventiva en caso de flagrancia No. 041 de junio 03 de 2011.
- (ii) Que en la mencionada diligencia el Sr. Jorge Armando Pinilla aportó copia del oficio No. 1720110001MD-DIMAR-CP07-NAVES, en el cual la Capitanía de Puerto señala que no existe inconveniente para la realización de los trabajos de mejora de la vivienda, el cual debía ser realizado teniendo en cuenta ciertas medidas como el no hacer vertimientos a la zona de playa o mar, no realizar ampliaciones sobre las construcciones existentes y ceñirse al plano No. 1 que se anexó a la solicitud. Que de igual manera aportó copia de la resolución No. 000790 de febrero 25 de 2011, por la cual se concede licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural y modificación.
- (iii) Que se emitió informe Técnico No. 350 de 2011, en el cual se da cuenta que en la obra mencionada se están interviniendo terrenos de playa que no se encontraban ocupados anteriormente y que la franja intervenida corresponde a una dimensión aproximada de 3 Mt², la cual se encuentra ubicada entre la antigua edificación y un quiosco adyacente.
- (iv) Que la medida preventiva fue legalizada mediante resolución No. 411 de junio 08 de 2011, y que en atención al mencionado acto administrativo, y que esta situación dio lugar a oficiar tanto a la Capitanía de Puerto como a la Gobernación del Departamento Archipiélago, manifestando la preocupación por la autorizaciones emitidas.
- (v) Que el Departamento Archipiélago dio respuesta a la Corporación manifestando que la licencia de construcción otorgada por Planeación Departamental se soportó en la previa autorización otorgada por la DIMAR, teniendo en consideración que esta entidad es quien tiene la facultad de otorgar autorizaciones para construcción u ocupación de las playas y terrenos de bajamar ubicados en zona rural.
- (vi) Que el 28 de septiembre de 2011, se realizó visita conjunta con Planeación Departamental y la Capitanía de Puerto al predio en

cuestión, en virtud del cual fue emitido informe técnico No. 727 de 2011, el cual concluye que se realizaron ampliaciones a la estructura construida sobre áreas de playa, ampliaciones a los permisos de construcción otorgados, que se están generando procesos de socavación de los sedimentos constituyentes del relleno y de los depósitos de playa por la inadecuada disposición de aguas lluvias, y se identificó un relleno artificial en la parte posterior de la edificación.

El informe de CORALINA fue debidamente acompañado de los anexos mencionados en el cuerpo del mismo, entre los cuales se encuentra el Informe Técnico No. 350 de 2011, el cual es concluyente en señalar que en la visitas técnicas llevadas a cabo los días 7 y 8 de junio se hizo la georeferenciación del área de construcción para analizar las obras que se estaban desarrollando respecto a las ya existentes, midiendo las distancias de las obras respecto a los pilotes o vigas originales de la construcción inicial; información que fue procesada en el sistema de información geográfico SIG de CORALINA sobre la base cartográfica del mapa predial de San Andrés.

De acuerdo con el análisis llevado a cabo se pudo establecer que para el año 2007, en el predio existían dos edificaciones – una casa y una caseta – separadas por un área libre de intervención de un (1) metro de espesor, con una distancia aproximada de diez (10) metros a partir de la vía principal. Actualmente se observa un gran bloque de construcción en el cual se realizó baceado de concreto y disposición de vigas, incluyendo en la construcción las áreas anteriormente construidas, además de una franja de un (1) metro de espesor, con una distancia aproximada de tres (3) metros a partir de la vía principal, equivalente a un área aproximada de tres (3) m² que corresponde a terrenos de playa intervenidos por la obra de construcción, donde anteriormente no se encontraba ninguna estructura o construcción.

En concepto de la Corporación Ambiental CORALINA, con la obra de construcción ubicada en el sector de Sound Bay, de propiedad de la Sra. Vilma de las Mercedes Ramírez Bernal, con licencia otorgada mediante la Resolución No. 000790 de febrero 25 de 2011, se intervinieron terrenos de playa donde anteriormente no existía ninguna construcción.

El Despacho debe poner de presente que de conformidad con los documentos que obran como pruebas dentro del presente expediente, los resultados de la visita

técnica dieron lugar a que la Directora General de CORALINA oficiara² al Gobernador del Departamento Archipiélago manifestando su preocupación por la autorización otorgada, debido a que se aumentó sustancialmente el área de la vivienda e indicando que este tipo de desarrollos podría llegar a aumentar significativamente la presión sobre el ecosistema y contribuir al aceleramiento sobre el proceso erosivo presente en la isla.

El anterior oficio fue respondido por el Gobernador del Departamento Archipiélago mediante comunicación de junio 20 de 2011³, en la cual manifiesta que el permiso otorgado se fundamentó en la previa autorización concedida por la DIMAR – Capitanía de Puerto; que teniendo en cuenta lo indicado sobre el aumento del área de construcción se efectuó inspección ocular el 9 de junio de 2011, evidenciando el cese de actividades de la construcción al igual que la demolición de dos columnas y su respectiva cimentación, anexando los correspondientes registros fotográficos.

Informe Técnico No. 727 de noviembre 09 de 2011:

Visible a folios 1072 a 1077 del cuaderno principal No. 3, se encuentra copia del informe técnico elaborado por CORALINA, cuyo objeto es el seguimiento al Acta de Imposición de una Medida preventiva en caso de flagrancia No. 041 de 2011, relacionado con la construcción costera en predios de la Sra. Vilma Ramírez Bernal.

En este informe se hace una comparación de la imagen satelital de la construcción existente en ese lugar en el año 2007 cuya área era de 185.46 m², respecto de la información contenida en los planos que indica un área total de 144.62 m² (63.03 M² primera planta – 81.6 m² segunda planta) y las mediciones hechas en campo cuya área aproximada es de 254.3 m² (118.6 m² primera planta – 135.7 m² segunda planta). De lo anterior se concluye que el área de construcción actual es superior al área de la vivienda preexistente e inclusive al área proyectada en planos aprobados por la Capitanía de Puerto y el Departamento Administrativo de Planeación y que “...Esto significa que la edificación obedece a una estructura ampliada que ocupa mayor área y por lo tanto que se tuvo que intervenir al menos 55,6 m² adicionales del área de ocupación aprobada y 109.7 m² del área total de construcción aprobada por medio del permiso otorgado por el Departamento de Planeación.”

² Oficio de Junio 07 de 2011, radicado en la misma fecha bajo el No. 12127 ante el Despacho del Gobernador del Departamento Archipiélago.

³ Ver folio 1067

(...) que la edificación construida en el predio en mención en modalidad de reforzamiento estructural y modificación, efectivamente corresponde a una edificación con ampliaciones evidentes tanto en el área de construcción como en el área de ocupación superficial, junto con la ocupación de áreas correspondientes a zonas de playa, sobre los cuales previamente no existían estructuras rígidas”.

Concluye la Corporación Ambiental CORALINA que, “una mayor área de construcción sobre la zona de playa como son los depósitos de arena, principal tipo de depósito en el predio, compromete la estabilidad de los mismos a lo largo del tiempo, ya que la estructura cumple la función de barrera rígida por lo cual la energía del oleaje que normalmente es disipada por la pendiente gradual de la zona de playa, es reflejada con mayor energía, produciendo arranque de material constituyente de las playas (arena) y transportándolo hacia el mar, con lo cual se pierde gradualmente la conformación natural de la playa existente en la actualidad y se corre el riesgo de acelerar los evidentes procesos erosivos que están experimentando ya las playas del sector.”

De igual manera, se indica que la zona donde se ubica la construcción es de alta susceptibilidad geotécnica y alta susceptibilidad a la erosión marina, razón por la cual se ha alertado al Departamento de Planeación de la entidad territorial sobre los riesgos de seguir autorizando construcciones sobre esta zona; y que adicionalmente, conforme al estudio de amenazas geológicas de San Andrés (Ingeominas 1996) los terrenos considerados de baja compresibilidad deben conservarse como reservas no urbanizables.

Además de lo ya indicado, el informe es claro y concluyente en señalar que la construcción incluye dos (2) estructuras rígidas ubicadas en zona de playa, correspondientes a dos (2) escaleras ubicadas en la parte norte y oriente del predio que no existían en la anterior edificación; y que en razón de esto la oficina de planeación departamental requirió la demolición de una de las estructuras, sin embargo aún se encontraba una segunda estructura en la parte posterior de la vivienda ocupando zona de playa en un área aproximada de 5.8 M2.

Diligencia de inspección judicial:

Una vez establecidas las conclusiones de los informes técnicos elaborados por la Corporación Ambiental CORALINA, procede el Despacho a analizar el cumplimiento de la sentencia por parte de las entidades correspondientes a la luz de la inspección judicial llevada a cabo el 13 de julio de 2012 y que obra a folios

1271 a 1288 del cuaderno principal No. 3, debidamente acompañada de registro fotográfico.

En esta diligencia se visitaron diferentes lugares de las playas de San Andrés:

Se dio inicio en el sector de Sound Bay, precisamente en el sitio donde se encuentra la construcción a la cual hacen referencia los informes técnicos de CORALINA ya mencionados, es decir en el predio distinguido con el número catastral No. 00-00-0010-0001-000 y matrícula inmobiliaria No. 450-7554, sobre el cual la Sra. VILMA DE LAS MERCEDES RAMÍREZ BERNAL, obtuvo licencia de Planeación Departamental para llevar a cabo una construcción.

Estando en el mencionado lugar se constató lo siguiente: (i) hay un cerramiento en poste y madera que impide el acceso a la playa. (ii) De conformidad con lo informado por la DIMAR, una parte de la construcción se encuentra en zona de bien de uso público.

En las playas de San Luis Rocky Cay, se pudo apreciar la recuperación de la zona que estaba ocupada anteriormente por kioscos y cocinas. Respecto de estas playas, el Subdirector de Costas y Mares de CORALINA informó que se hace necesario adelantar un estudio de la capacidad de carga de las mismas, por cuanto sería una herramienta para la reglamentación de los usos de la playa, permitiendo tener claridad sobre las posibilidades o no de otorgar autorizaciones para su uso.

En este mismo sector, en el antiguo predio de Ryno Pyne, se constató que existe una obra en construcción y que sobre la misma la Corporación Ambiental expidió acta de suspensión de obra, sin que se haya dado cumplimiento a la medida preventiva fijada.

En el sector denominado BAY(San Luis), se verificó la existencia de un muro que se extiende a lo largo de la zona de playa y termina dentro del mar, interrumpiendo el curso normal de la playa, y que detrás del muro hay un relleno en zona que es bien de uso público. Esta construcción presuntamente es del Sr. Roberto Quintero. Sobre esta construcción se señaló por parte del Subdirector de Costas y Mares de CORALINA, que tanto el relleno como el muro interrumpen la línea del litoral, la dinámica natural de la playa y contribuye al aceleramiento de la erosión costera.

En la bahía Spratt Bight se pudo constatar el estado de ruina del espolón que ahí se encuentra, el cual sirve como rompeolas protegiendo una parte de la bahía ya indicada. En relación con este espolón, la funcionaria del Departamento Archipiélago explicó que en estudio realizado por la Universidad de las Islas Baleares se concluyó que el espolón ubicado en este lugar debía ser ampliado, mientras que el denominado espolón Calypso ubicado frente al Hotel Tiuna debía ser demolido; siendo las conclusiones del mencionado estudio contrarias a lo ordenado en la sentencia de la presente acción popular. Explicó que en razón de ello no se obtuvo la viabilidad en el Fondo Nacional de Regalías en la gestión de los recursos para la ejecución de las obras; pero que una vez fueron dados a conocer los resultados de los indicados estudios en el seno del Comité de Verificación del Cumplimiento del Fallo, se acogió la recomendación del ente universitario y se volvió a hacer la presentación del proyecto ante el Fondo Nacional de Regalías el cual se encuentra actualmente en estudio.

En cuanto a esta playa, CORALINA informó que ya existe una reglamentación para su uso contenida en la Resolución No. 409 de 2010, lo que ha permitido muchos más avances para su protección. Por su parte, la DIMAR informa que ha venido atendiendo las obligaciones de la sentencia y los compromisos fijados en el Comité de Verificación de cumplimiento del fallo.

Actuaciones y/u omisiones del Departamento Archipiélago que permiten suponer un incumplimiento de la orden judicial:

La sentencia de la presente acción popular de manera clara e inequívoca ordenó la abstención de expedición de licencias, concesiones, permisos o autorizaciones para todo tipo de edificaciones y construcciones de carácter permanente en las playas de la isla de San Andrés, especialmente en Spratt Bight, Sound Bay y San Luis. Esta orden judicial, que si bien en principio fue impartida sólo a la DIMAR y a CORALINA, no admitiría de manera lógica la exclusión de su cumplimiento en cabeza de la entidad territorial, autoridad competente para la expedición de las licencias de construcción. Ahora bien, esta orden en concordancia con la de **proteger los sitios erosionados de las playas de Sound Bay y San Luis mediante mecanismos o sistemas que permitan la disminución progresiva de la energía de golpeo de las olas y faciliten el acceso al mar**, imponen en cabeza de la administración departamental la obligación de tomar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las órdenes contenidas en la sentencia, cuyo propósito, se reitera, es la protección de los derechos colectivos que en la misma fueron amparados.

Resulta inexplicable para esta Corporación que el ente territorial a través de Planeación Departamental, al otorgar una licencia de construcción en la modalidad de reforzamiento estructural y modificación con el fin de realizar una demolición total a los elementos estructurales y hacer cambios en el diseño arquitectónico, para una vivienda ubicada precisamente en el sector de las playas de San Luis, no haya tomado las medidas correspondientes para asegurar un estricto seguimiento a la ejecución de la obra con el objeto de evitar precisamente que hubiera trasgresiones a la autorización concedida; máxime porque se trata de zona de especial protección en virtud de la sentencia de la acción popular de la referencia. Ello significa que el Departamento Archipiélago estaba especialmente obligado a aplicar todos los mecanismos para procurar que la obra de reconstrucción de la vivienda de la Sra. Vilma Ramírez Bernal se ajustara en todo a las normas urbanísticas vigentes al igual que a las decisiones judiciales que fijaron limitaciones para la expedición de licencias, concesiones, permisos o autorizaciones de construcciones y todo tipo de edificaciones de carácter permanente en las playas de San Andrés, especialmente en Spratt Bight, San Luis y **Sound Bay**.

Pero por el contrario, emerge con indiscutible transparencia de los documentos que obran en el expediente que la licencia de construcción fue concedida mediante Resolución No. 000790 de febrero 25 de 2011⁴, que no se tomó ninguna medida de seguimiento y control en relación con la mencionada construcción, para garantizar en todo momento que ésta se ajustara en su totalidad a la autorización otorgada y a los planos aprobados. Este punto es especialmente importante ya que la Dirección General Marítima – Capitanía de Puerto – San Andrés Isla, concedió autorización para la construcción⁵ advirtiéndole a la beneficiaria que debían cumplirse las siguientes obligaciones:

“

1. No se pueden hacer vertimientos a la zona de playa o al mar, ni arrojar ningún tipo de desechos sólidos.
2. **No podrán realizarse ampliaciones sobre las construcciones existentes.**
3. **Los trabajos a realizar deberán ser acorde a la solicitud presentada y conservando el mismo esquema del Plano No. 1, anexo a su solicitud.**
(Subrayas y negrillas fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, es claro que el alcance de la autorización otorgada por la DIMAR estaba sujeta a precisas obligaciones, las cuales necesariamente

⁴ Copia de este acto administrativo obra a folios 1054 a 1056 del cdno. Ppal. No. 3

⁵ Oficio No. 17201100001 MD-DIMAR-CP07-Naves-040 del 05 de enero de 2011.

debían ser consideradas por Planeación Departamental, no sólo para expedir el acto administrativo concediendo la licencia, sino precisamente asegurando que real y efectivamente se cumpliera, y que es justamente lo que no sucedió tal como se ha acreditado con suficiencia en el presente incidente de desacato y ha sido puesto de presente en este proveído.

Preocupa en grado sumo a esta Corporación que luego de transcurridos ocho (8) años desde la expedición de la sentencia en la presente acción popular, las autoridades obligadas a su cumplimiento aún no hayan podido concertar los procedimientos correspondientes, como es el caso del otorgamiento de la licencia de construcción aludida, ya que nunca se surtió solicitud de viabilidad ante la autoridad ambiental con el objeto de tener claridad sobre los efectos que sobre el ambiente pueden causar las intervenciones humanas, como en el caso que nos ocupa, las construcciones permanentes en zonas de playa.

Las actuaciones del Departamento Archipiélago para el seguimiento de la autorización concedida para construir en el sector de Sound Bay, se ejecutaron como resultado de observaciones efectuadas por otras entidades como es el caso de CORALINA o la DIMAR; lo cual para esta Corporación acredita la flagrante desatención y desinterés para el debido cumplimiento de la sentencia cuyo propósito es la protección de derechos colectivos. En efecto, del contenido del oficio No. SAL- 10777 de diciembre 02 de 2011, suscrito por el Director de Planeación, mediante el cual informa a la Coordinadora del Grupo de Control y Vigilancia, que de acuerdo con los resultados de la inspección ocular llevada a cabo a solicitud de CORALINA se constató la construcción de área no autorizada y se procedió a hacer el requerimiento para la demolición, habiendo constatado el cumplimiento de la orden por parte de la beneficiaria de la licencia.

Y aún ante la verificación del incumplimiento de las autorizaciones concedidas, resulta inexplicable la falta de diligencia de la autoridad en tomar acciones inmediatas para procurar que no se repitiera esta situación, es decir que la construcción sobrepasara las áreas claramente delimitadas sobre las cuales se podía adelantar la obra, según lo aprobado por Planeación Departamental.

Y si bien se ordenó la demolición de una parte construida en la zona de playa, esto fue insuficiente ya que otra parte de la nueva vivienda se extendió a zona de playa; sin que ninguna autoridad impidiera la transgresión de parte del particular quien no contaba, ni podía contar, con autorización alguna para ello. En razón de ello se hace necesario que la parte de la vivienda que se encuentra sobre la zona de playa sea demolida a efectos de que la construcción se ajuste en un todo a la

autorización expedida, para lo cual se concederá un término no superior a sesenta (60) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

Respecto a las edificaciones que se encuentra en el sector de San Luis denominado BAY, las cuales fueron objeto de verificación en la inspección judicial practicada⁶, y en donde quedó establecido que existe un muro que limita el acceso a la zona de playa y por el otro lado se encuentra un muro que se extiende a lo largo del litoral y terminando dentro del mar e interrumpiendo así el curso normal de la playa, se hace necesario precisar lo siguiente:

- (i) En la diligencia de inspección citada, la Capitanía de Puerto allegó oficios⁷ en los cuales informa a la Gobernación departamental, sobre las mencionadas construcciones.
- (ii) No obstante, no se encuentra en el plenario, prueba alguna de trámite posterior, a dicho oficio, o si fue abierto y el estado en que se encuentre el procedimiento administrativo adelantado al responsable de la edificación.
- (iii) Tampoco reposa en el plenario, actuación realizada por las entidades accionadas, tendientes a darle cumplimiento a la sentencia en cuanto a la no realización de construcciones de carácter permanente en zonas de playa.

En este orden de ideas, habiendo constatado a través de los diferentes medios de prueba que obran en el expediente, como son los informes técnicos de CORALINA, los cuales vienen debidamente sustentados, además de lo constatado en la diligencia de inspección judicial, no puede este Despacho sino concluir que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en cabeza de su representante legal se ha sustraído sin justificación alguna al cumplimiento de la sentencia judicial, por lo que se declarará en desacato y consecuentemente se le impondrá sanción de multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales. Esta decisión se consultará con el Consejo de Estado.

Actuaciones y/u omisiones de CORALINA y la DIMAR respecto del cumplimiento de la orden judicial:

⁶ ver folio 1271 al 1276 del cuaderno principal numero 3.

⁷ ver folio 1296 del cuaderno principal numero 3.

Hecha la revisión de las pruebas obrantes, observa el despacho lo siguiente: La entidad ambiental CORALINA ha acreditado diligencia en el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas. De ello dan cuenta las visitas efectuadas al predio en cuestión, las medidas administrativas tomadas, los informes técnicos elaborados, cuya precisión y rigor debe poner de presente este despacho y especialmente el seguimiento a la actividad de la construcción. No obstante, esta labor no se vio acompañada de la necesaria gestión de parte de la autoridad departamental.

En cuanto a la DIMAR, debe ponerse de presente la pertinencia de haber otorgado la autorización para la construcción de la vivienda en Sound Bay con las precisiones requeridas para evitar afectaciones a bien de uso público, tal como se puede verificar en el oficio No. 17201100001 MD-DIMAR-CP07-Naves-040 del 05 de enero de 2011. Además de otros oficios en que informan a la entidad territorial sobre el estado de bienes de uso público, como es el caso del Oficio No. 17201100686 – MD- DIMAR.CP07- Jurídica-041 del 07 de diciembre de 2011, por medio del cual solicitan información de las acciones relacionadas con la construcción en Sound Bay.

Así las cosas, no halla este despacho motivo alguno para imponer sanción por desacato a estas entidades, las cuales han acreditado el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas.

No obstante, se considera necesario instarlas a continuar de manera diligente procurando el cumplimiento de la sentencia, la cual está cerca de cumplir una década de haber sido proferida, tiempo más que suficiente para que las órdenes impartidas ya estuvieran cabalmente cumplidas y culminadas las actividades necesarias para la protección del equilibrio ecológico y la preservación y restauración del medio ambiente, el goce del espacio público, entre otros derechos colectivos; las cuales por supuesto deben prolongarse a lo largo del tiempo y se deben ir conformando en la medida que avanzan los estudios e investigaciones para la preservación del medio ambiente.

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

R E S U E L V E:

PRIMERO: Declárase en desacato al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En consecuencia, **condénase** al pago de una multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales, los cuales deberán ser consignados a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos en la cuenta de depósitos judiciales y a órdenes de este Tribunal, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia.

SEGUNDO: Conmínase al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para que las construcciones que se encuentren total o parcialmente sobre zona de playa sean removidas, conforme a las precisas órdenes que se encuentran en la sentencia de septiembre 18 de 2003, para lo cual se concederá un término no superior a sesenta (60) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

TERCERO: Abstenerse de imponer sanción a la Dirección General Marítima – Capitanía de Puerto y a CORALINA, por las razones expuestas en este proveído.

CUARTO: En el efecto devolutivo remítase el expediente al H. Consejo de Estado para surtir el grado jurisdiccional de consulta.

QUINTO: Envíese copia de este proveído a la Defensoría del Pueblo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NOEMI CARREÑO CORPUS

Magistrada