



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

San Andrés, islas, veintitrés (23) de marzo de 2023

Medio de control	Acción Popular.
Radicado	88-001-23-31-000-2002-00004-00
Demandante	Ramón Mosquera y otros
Demandado	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA – Dirección General Marítima y Otros.
Magistrada Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Procede la Sala, en obediencia a lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en providencia de fecha 29 de abril de 2021¹, a pronunciarse sobre la solicitud de modulación y aclaración de la sentencia presentada por la Dirección General Marítima – DIMAR el 9 de agosto de 2019², reiterada el 18 de noviembre de 2021³.

II. ANTECEDENTES

Los señores Ramón Mosquera y Franklin Jay presentaron en vigencia del Decreto 01 de 1984 y Ley 472 de 1998, Acción Popular en contra de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA, y la Dirección General Marítima, con el propósito de proteger los derechos colectivos que estaban resultando lesionados con ocasión de la erosión de algunas playas de la isla, tales como las ubicadas en los sectores de Spratt Bight (centro) y Sound Bay (San Luis). Al proceso fueron vinculados el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Transportes y el Instituto Nacional de Vías INVIAS.

¹ Págs. 230-240 Cuaderno principal No. 9 (digitalizado) ([Cuaderno Principal 09.pdf](#))

² Págs. 42-84 Cuaderno Principal No. 9 (digitalizado) ([Cuaderno Principal 09.pdf](#))

³ [07MemorialDIMAR.pdf](#)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

Mediante sentencia de fecha 18 de septiembre de 2003, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina resolvió *“Proteger 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”* y en consecuencia, resolvió lo siguiente:

“SEGUNDO: 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, Kioscos y carpas, de carácter permanente en las playas de la isla de San Andrés, especialmente en Spratt 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.

TERCERO: 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 le (sic) ley le otorga para remover todo tipo de edificaciones y construcciones, kioscos y carpas de carácter permanente que operen en las playas de la isla de San Andrés, especialmente en Spratt Bright, Sound 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 la playa mencionadas conforme a las recomendaciones técnicas que sobre el particular indique CORALINA, reducir la Avenida Colombia para reforestarla, y utilizarla como zona peatonal y, finalmente, proteger los sitios erosionados de las playas 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 (sic) afectados con defensas 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 Jenó's Pizza y reconstruir técnicamente el espolón Calypso.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

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.
[...]*

El H. Consejo de Estado, mediante sentencia de 3 de junio de 2004, resolvió los recursos de apelación interpuestos en contra de la citada providencia por la DIMAR y por el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en los siguientes términos:

“1º: MODIFÍCASE el inciso segundo del artículo tercero de la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el 18 de septiembre de 2003, únicamente en lo que toca con la reducción de la Avenida Colombia, el cual quedará así:

“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”.

2º: CONFÍRMASE la sentencia en todo lo demás [...]⁴.

III. SOLICITUD OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

La Dirección General Marítima DIMAR mediante escrito del 9 de agosto de 2019, solicita específicamente la modulación del inciso segundo del artículo 2º de la sentencia proferida por este Tribunal en el proceso de la referencia de fecha 3 de junio de 2004, solicitud que sustenta principalmente en las siguientes razones:

1. Que la sentencia no cumple con lo dispuesto en el art. 34 de la Ley 472 de 1998, al no haber establecido el plazo prudencial de que trata dicha normativa, para iniciar y llevar a cabo las determinaciones adoptadas en la sentencia, ni el

⁴ Páginas 321-348 Cuaderno Principal No. 01 (digitalizado) [Cuaderno Principal No. 01.pdf](#)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

término hasta el cual se extiende la prohibición de la Autoridad Marítima y Coralina para expedir y renovar las licencias, concesiones, permisos o autorizaciones en las playas de la isla de San Andrés, en garantía de los derechos colectivos protegidos.

A su juicio, la decisión proferida no ofrece total claridad sobre el alcance de lo ordenado y que en la actualidad, persisten las inquietudes de si la sentencia es exigible a todas las autorizaciones o permisos de ocupación o aquellas de carácter permanente. Así mismo, si la prohibición atañe a las licencias, concesiones, permisos o autorizaciones exclusivamente en las playas de Spratt Bight, Sound Bay y San Luis, o se extiende a todas las playas del Archipiélago de San Andrés, entre otros interrogantes en torno a la interpretación, alcance y cumplimiento de las órdenes impartidas en las providencias.

2. Que si bien las construcciones en la zona litoral (en especial si son muy cercanas al borde costero) pueden llegar a alterar el equilibrio natural de las zonas de playa, conforme se desprende de la caracterización de la zona y la evolución de la línea de costa en los últimos años, el fenómeno de erosión costera en la isla de San Andrés es generada por factores tanto antrópicos como naturales, y se está incrementando principalmente debido al cambio climático y a la consecuente acentuación de los fenómenos meteorológicos. Por consiguiente, afirma que es posible establecer con certeza técnica, que hoy en día la medida de suspensión de las concesiones, permisos y licencias, NO ha contribuido de manera efectiva a la reducción de los procesos erosivos de la Isla de San Andrés.
3. Que la mayoría de las concesiones otorgadas por la Dirección General Marítima en la Isla de San Andrés, están destinadas a actividades turísticas. A su juicio, la prohibición de otorgar concesiones y renovar las existentes, afecta y tiene sus principales efectos socioeconómicos sobre el sector turístico y la población de la Isla que vive de la misma, el cual, se verá reflejado en un mayor índice de desempleo, incrementos de nivel de pobreza en la Isla y de inseguridad, decrecimiento en los índices de ocupación turística nacional y extranjera, cierre de restaurantes y de almacenes, impacto a la demanda del servicio de transporte terrestre y marítimo de la isla (taxis, carros de golf, lanchas, embarcaciones),



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

disminución en el recaudo de ingresos departamentales por concepto de tarjetas de turismo, afectación económica para las empresas que prestan servicios públicos, disminución de oferta hotelera en la Isla (no disponibilidad de camas). Del mismo modo, considera que la prohibición establecida en el fallo, para otorgar las concesiones y renovar los permisos de operación de los muelles pesqueros genera un impacto en la pesca artesanal en la Isla de San Andrés, actividad que se ha practicado tradicionalmente por generaciones, y que constituye una de las principales fuentes económicas de subsistencia para sus pobladores y base de sus raíces culturales, así como en la pesca industrial una de las actividades de exportación más importantes del Archipiélago.

4. Que el impacto y daño ambiental y ecológico sería más alto al removerse las obras realizadas, o al omitir hacerles el correspondiente mantenimiento a las infraestructuras pues en dichas zonas ya se han consolidado ecosistemas irrecuperables, situación que no responde a la finalidad de la decisión judicial. Aunado a lo anterior, pese a la gestión adelantada por la Gobernación del Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para llevar a cabo los procesos de restitución, la principal dificultad a la que se enfrenta la administración es que no cuenta con los recursos presupuestales para ejecutar la orden judicial, tornando así la obligación de retiro de las concesiones vencidas, en una obligación jurídica y materialmente imposible de cumplir, motivo por el que considera se debe buscar otra solución a la problemática de la erosión costera, diferente a la demolición de las construcciones hoteleras y establecimientos de comercio, beneficiarias de concesiones.

Finalmente, y de manera subsidiaria, en caso de desestimarse la solicitud de modulación de la sentencia en comentario, solicita se conceda una solución que permita otorgar o renovar las concesiones de playas y terrenos de bajamar revertidos a la Nación, y se brinde claridad sobre el alcance de la decisión judicial respondiendo los siguientes interrogantes:



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

1. Teniendo en cuenta que la prohibición de la Dirección General Marítima para expedir concesiones o permisos recae sobre las playas del Archipiélago de San Andrés ¿Cómo se autorizarían los proyectos que incluyen terrenos de bajamar y aguas marítimas conexos o inter-relacionados?, por cuanto, sobre estas últimas no existe prohibición alguna (bajamar y aguas marítimas).
2. ¿La prohibición de la providencia es aplicable únicamente sobre las áreas citadas en el fallo, es decir Spratt Bight, Sound Bay y San Luis, o recae en toda la Isla de San Andrés?
3. ¿Adicional a las playas de San Andrés, la prohibición en cabeza de DIMAR para expedir concesiones o permisos también es aplicable a los Cayos?
4. Existen concesiones que cumplen con todos los requisitos para su funcionamiento, y que responden a las dinámicas económicas y sociales de la Isla, siendo fuente de empleos y estructura que sostiene el turismo y comercio de la Isla. Por lo anterior, y teniendo en cuenta que los efectos del fallo son a partir del año 2003, ¿Las concesiones o permisos otorgados con anterioridad que se encuentren vencidos o próximos a vencerse, son susceptibles de ser nuevamente autorizados?
5. ¿La Dirección General Marítima, puede autorizar nuevamente una concesión que se encuentre vencida o próxima a vencerse, con la obligación al beneficiario de realizar obras de protección en zonas de amortiguación, sí es del caso, previo estudio y análisis técnico por parte de la Autoridad Marítima?
6. En caso que se determine que los bienes de uso público deben ser revertidos a la Nación y deben ser retiradas las estructuras hoteleras. ¿Cómo se aplicaría la figura de reversión para estos casos? y ¿Quién asumiría los costos de dicha demolición y/o retiro, y los impactos que esto generaría?
7. ¿Cuál será el procedimiento a seguir en los casos en que haya lugar a la reversión a la Nación, sobre playas donde se controvierten derechos de particulares registrados con anterioridad a la expedición del Decreto 2349 del 3 de Diciembre de 1971, “Por el cual se crea la Dirección General Marítima y Portuaria y se dictan otras disposiciones”, a partir del cual, se define técnicamente la Playa Marítima, como la Zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la línea de más baja marea hasta el



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica, o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente (usualmente limite efectivo de las olas de temporal).

Procede así la Sala Plena a pronunciarse respecto de la solicitud de modulación de la sentencia proferida en el presente proceso, previas las siguientes:

IV. CONSIDERACIONES

4.1. De la facultad del juez para modificar las órdenes específicas de amparo de los derechos colectivos y competencia del juez popular de primera instancia.

Revisado en su totalidad el expediente, esta Sala ha podido advertir que desde que fueron proferidas las sentencias de primera y segunda instancia en el presente asunto, la Dirección General Marítima – DIMAR, ha sido insistente en pedir se le aclare el alcance de las órdenes emitidas en dichos fallos y se modulen las mismas⁵.

En audiencia de verificación de cumplimiento realizada el 20 de junio de 2019⁶, frente a la solicitud de modulación de fallo que con fecha 18 de junio de 2019 había presentado la DIMAR, la Sala se abstuvo de pronunciarse expresando las siguientes consideraciones:

“El Código General del Proceso señala en el artículo 285 que la sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Entonces el Tribunal profirió su sentencia la cual fue objeto de recursos de apelación que fueron resueltos por el Honorable Consejo de Estado. Luego de que el Consejo de Estado resolviera las apelaciones al regresar, la Corporación lo único que podría hacer legalmente era proferir una providencia sencilla que dijera “cúmplase lo resuelto por el superior”. Esto para señalar que ciertamente la jurisprudencia ha venido manejando la posibilidad de hacer modulaciones a los fallos, pero en consideración de la Corporación no se tendría inicialmente la competencia para

⁵ Páginas 46-193 Cuaderno Principal No. 08 (digitalizado) [Cuaderno Principal 08.pdf](#)

⁶ Páginas 194-204 Cuaderno Principal No. 08 (digitalizado) [Cuaderno Principal 08.pdf](#)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

hacer la modulación, sino que tendría que remitirse esa solicitud al Honorable Consejo de Estado Sección Primera, y a juicio de esta Sala la petición debería ir presentada como una especie de petición en el marco de un incidente, como una presentación de lo que había en San Andrés antes de no haberse proferido el fallo, qué sucedió a lo largo de estos años y cuál es la situación actual, cuáles son esas condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que la autoridad está considerando como incidentales, como necesarias de ser revisadas nuevamente y que considera a ese respecto puede seguir afectando en el desarrollo de la gestión que la entidad tiene que hacer, esto presentado con todos los documentos y pruebas correspondientes; y si el Consejo de Estado considera que es el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el que debe hacer el pronunciamiento al respecto, se realizará lo que diga el Consejo de Estado cumpliendo así esa decisión.”

El Honorable Consejo de Estado, mediante providencia del 29 de abril de 2021⁷ al conocer sobre la solicitud de aclaración y modulación de sentencia presentada por la Dirección General Marítima de fecha 8 de agosto de 2019⁸, sostuvo que conforme a lo dispuesto en el art. 35 de la Ley 472 de 1998, las sentencias que pongan fin a este tipo de medio de control tienen “*efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general*”, por lo que a *prima facie*, los asuntos colectivos allí decididos no pueden controvertirse nuevamente, una vez queda ejecutoriada la decisión que puso fin al proceso, pero que sin embargo, estas características de *imperatividad, coercibilidad e inmutabilidad* de las sentencias, deben leerse a la luz de lo dispuesto en el estatuto especial contenido en la Ley 472, el cual define unas reglas propias de funcionamiento para la salvaguarda de los derechos colectivos.

Señaló el Consejo de Estado en la providencia citada, que en relación con el escenario de la cosa juzgada absoluta, el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 diferencia el carácter intangible de los dos componentes determinantes de la sentencia: i) la decisión de amparo, y ii) la orden específica. “*Así, la norma en comento, cuando señala los presupuestos básicos de la decisión condenatoria y la responsabilidad de la autoridad*

⁷ [AutoCERchazaSolicitudModulación21042021.pdf](#)

⁸ [Página 87 Cuaderno Principal 09 \(digitalizado\) SolicitudModulacionSentencia20020000400.pdf](#)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

*en cumplimiento del fallo, claramente contempla la potestad del juez popular de alterar el contenido de las instrucciones específicas, **en caso de que ello resulte necesario para proteger los derechos del conglomerado social.***” (Negrillas de la Sala)

Sostiene el Alto Tribunal de lo Contencioso que, “(...) *las instrucciones de restablecimiento impartidas en la sentencia, no solo deben mantener un grado de especificidad que facilite su ejecución, sino que pueden variar, **excepcionalmente, cuando se encuentran alejadas del propósito intrínseco del amparo.*** (...) *excepcionalmente, y sin contrariar el principio de seguridad jurídica, la orden en firme puede ser modificada por el juez popular para redefinir los alcances de la protección concedida, **siempre que la instrucción se torne de imposible cumplimiento, o cuando la medida sea ineficiente en el propósito de restaurar los derechos colectivos***” (Negrillas de la Sala).

Trajo a colación el Consejo de Estado, su providencia de fecha 23 de junio de 2016 proferida al estudiar un recurso de apelación interpuesto en contra del auto proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, en el que se modificaron las órdenes específicas de restablecimiento de los derechos colectivos dictadas mediante sentencia de 18 de octubre de 2007⁹, en la que indicó lo siguiente:

“[...] 2.3.2. La decisión de amparar los derechos colectivos concedidos en los fallos populares adquiere efectos de cosa juzgada y no podrá ser modificado posteriormente. Sin embargo, las órdenes impartidas podrán modificarse cuando el Juez Popular advierta que las que inicialmente impartió no garantizan plenamente la protección integral de los derechos amparados o cuando por el paso del tiempo, o por alguna otra circunstancia, se tornen imposibles de cumplir.

2.3.3. El poder de introducir ajustes a la orden impartida en el fallo no puede producirse en cualquier evento, sino que debe reservarse únicamente a aquellos supuestos en los cuales se presenten condiciones tan extraordinarias que justifiquen y hagan imperativa dicha intervención, aseguren su carácter excepcional y garanticen tanto la finalidad de lograr el cumplimiento de la decisión en su sentido original. Reconocer que al Juez Popular tiene esta facultad excepcional no supone brindarle una oportunidad para revisar su decisión, sino que es una oportunidad para ajustar el tipo de orden o aspectos accidentales de las medidas decretadas con el fin de que éstas puedan cumplirse [...] (Subraya la Sala).”

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, auto de 23 de junio de 2016, Radicación número: 08001233100020020119303(AP)A



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

Concluyó el H. Consejo de Estado en la providencia en comentario que, “(...) *resulta procedente, de manera excepcional y en los casos definidos por la jurisprudencia, que el juez modifique aspectos y elementos asociados a la orden de amparo de los derechos colectivos pero bajo la premisa consistente en que, en ningún caso, podrá disminuir el grado de protección concedido originalmente, entendiéndose que el propósito de dicha habilitación no es otro que el de garantizar que la decisión condenatoria sea más apta en términos de eficacia y por lo menos equivalente a la necesidad resarcitoria que se debe satisfacer ante la conculcación del interés colectivo.*” (Negrillas de la Sala).

Así las cosas, luego de considerar la necesidad de evaluar la efectividad de las órdenes de amparo dictadas en la sentencia de 18 de septiembre de 2003, el H. Consejo de Estado determinó que este Tribunal como juez de primera instancia en el presente asunto, es el competente para resolver la solicitud de modulación presentada por la DIMAR.

4.2. El amparo colectivo concedido y órdenes específicas dadas en la sentencia de fecha 18 de septiembre de 2003.

A fin de poder evaluar si en el presente caso se reúnen los presupuestos necesarios que justifiquen y obliguen a esta Corporación a modular su sentencia de 18 de septiembre de 2003, esta Sala previamente expondrá los motivos que inspiraron el amparo colectivo concedido y el alcance primario de las órdenes específicas que para su protección se impartieron.

La situación fáctica expuesta con la demanda que en ejercicio de la Acción Popular fue puesta en conocimiento de este Tribunal en el año 2002, era la erosión que estaban sufriendo algunas playas de la isla de San Andrés. Los actores populares en su momento, calificaban este fenómeno como que “el mar se estaba tragando las playas” fenómeno que en ese momento (hace 20 años) amenazaba con destruir la infraestructura vial y los inmuebles ubicados en cercanía a la orilla del mar y el posible desaparecimiento de algunos balnearios que eran utilizados por residentes y turistas, poniendo en conocimiento de la Corporación los casos puntuales que en ese momento se presentaban en las playas de Spratt Bight (sector centro) y Sound Bay (sector San Luis).



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

Por lo anterior, reclamaban los accionantes, el que en forma inmediata las autoridades del Departamento como DIMAR y CORALINA tomaran las medidas conducentes para evitar que el mar se siguiera “tragando” las playas, específicamente de Spratt Bight (desde el pescadero hasta el hotel Casa Blanca), en la entonces Avenida Colombia (Hoy conocida como “La peatonal”) y Sound Bay (sector Los Bohíos en el barrio San Luis) y se construyera la infraestructura necesaria que minimizara el impacto de las olas en las playas, construyendo los espolones necesarios, arrecifes artificiales, rellenos y demás

obras, todo en el marco de evitar o detener el fenómeno de erosión que se venía presentando en ese momento en las playas de San Andrés.

Se concedió así el amparo colectivo demandado:

“PRIMERO: Proteger 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”

Este Tribunal, tanto al momento de emitir la sentencia del 18 de septiembre de 2003, como ahora, cerca de dos décadas después, sigue considerando imperativo, de carácter absoluto e inmutable el amparo colectivo concedido, pues sigue subsistiendo la necesidad y la obligación no solo de las autoridades del Departamento Insular, sino de toda la población del archipiélago en general de proteger y cuidar no solo las playas específicas que como referente enunciaron los actores populares en su demanda, sino la totalidad de las playas de nuestro territorio insular, por cuanto las playas hacen parte de todo un ecosistema que se interrelaciona además con las zonas de bajamar y aguas marítimas del archipiélago.

Aquí resulta imperativo para las autoridades departamentales como la Gobernación del Departamento, Coralina, Dimar y cualquier otra que al momento de la sentencia existiera o que en el futuro llegase a existir, no perder de vista que, cualquier acción u omisión que pudiese afectar o incidir en forma negativa la protección de nuestras playas, generando algún desequilibrio ecológico en ellas, y que no contribuyan a la preservación y restauración del medio ambiente en el que estas se encuentran, que limite el goce de las playas como bien de uso público, limitando o restringiendo el acceso y disfrute de ellas a la población en general, debe ser restringida, prohibida, removida, vigilada y



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

sancionada, porque este es el “espíritu” en el que se enmarcó la sentencia proferida por esta Corporación. Resulta entonces obvio, que todo interés particular y/o privado que pudiese existir para el uso, explotación comercial, desarrollo de obras de infraestructura en las playas y cualquier otra zona que tenga influencia en el ecosistema de estas, debe ser objeto de estudio, análisis, vigilancia, control y sanción – si fuere del caso - , teniendo presente que en caso de no contribuir a la protección constitucional ordenada, deberá ceder ante el interés general y derechos colectivos cuya protección se ordenó en la sentencia comentada.

Ahora bien, en cuanto a las órdenes específicas que para el amparo colectivo concedido fueron emitidas por esta Corporación, conforme a las consideraciones que sustentaron el fallo citado, tales órdenes tuvieron y siguen teniendo el siguiente alcance:

“SEGUNDO: 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. (...)” (Negritas de la Sala)

En el cuerpo considerativo de la sentencia aludida, se precisaron las normas que regulan las atribuciones, competencias y ámbito de acción de estas entidades. Se indicó así que, mediante el art. 37 de la Ley 99 de 1993, fue creada la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina- CORALINA. De acuerdo con esta norma, CORALINA tiene como atribuciones además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las de ejercer actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dirigir el proceso de planificación regional del uso del suelo y de los recursos del mar **para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada de los recursos naturales**, fomentar la integración de las comunidades nativas que habitan las islas y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y conservación de los recursos y el entorno del archipiélago.

Igualmente, de manera específica se señaló que conforme al parágrafo 2º del numeral 32 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, *“previa declaratoria favorable de viabilidad ambiental por la Corporación Autónoma Regional de la respectiva jurisdicción la Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa, DIMAR, como autoridad marítima nacional tiene la función de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones para la ocupación temporal de las playas y terrenos de bajamar.”*

A su vez, frente a las atribuciones que la ley ha dado a la DIMAR, en la sentencia objeto del presente pronunciamiento se indicó que conforme a las disposiciones del Decreto 2324 del 18 de septiembre de 1984, esta entidad ejecuta la política del gobierno en materia marítima, y tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas. Es así como conforme a la citada normativa, la DIMAR debe *“regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción (...) autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción”*¹⁰

Habiendo señalado el marco normativo en el que se encuadran las atribuciones legales que le corresponden a la DIMAR y CORALINA, el Tribunal dispuso en ese mismo numeral de la parte resolutive, lo siguiente:

“A partir de la fecha las citadas entidades se abstendrán de expedir licencias, concesiones, permisos o autorizaciones para todo tipo de edificaciones y construcciones, Kioscos y carpas, de carácter permanente

¹⁰ Art. 5º Decreto 2324 de 1984. Funciones y atribuciones. La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:
(...) 21. Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.
22. Regular, autorizar y controlar la construcción y el uso de las islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción.
(...)26. Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.
27. Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, ~~por la violación de otras normas que regulan las actividades marítimas~~ e imponer las sanciones correspondientes. (Nota: La Corte Constitucional declaró exequible este numeral en la Sentencia C-212 del 28 de abril de 1994, salvo las expresiones resaltadas, las cuales fueron declaradas inexecutable en la misma Sentencia.)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

en las playas de la isla de San Andrés, especialmente en Spratt 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.”

Revisadas las consideraciones de la sentencia referida, se advierte que en el proceso se rindió dictamen pericial por el geólogo Georges Vernet del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “Jose Benito Vives de Andreis” – INVEMAR. En este dictamen, luego de advertir que sobre las playas existían algunas construcciones (kioscos), se concluyó que estas estructuras resultaban ser una fuente de contaminación de las playas por la generación de desperdicios, además que su presencia contribuía al fenómeno erosivo de las mismas, por lo que en el dictamen se sugirió la remoción de estas construcciones sobre la playa.¹¹

Además de lo anterior, también se expresó en la sentencia que CORALINA en audiencia celebrada el 22 de enero de 2003, expresó: *“Es importante aclarar que la zona de playa es una de las mas dinámicas y que expertos en la materia en el Caribe **recomiendan dejarla libre de toda construcción y obras de ingeniería duras** para permitir el movimiento natural del mar y así la erosión costera solo sería un fenómeno que se presentaría en eventos de vientos fuertes como tormentas tropicales y huracanes; adicionalmente es importante tener en cuenta que las arenas de las playas de San Andrés y Providencia son de origen biológico y provienen de los arrecifes coralinos, (...)”*¹²

Así pues, el Tribunal en aras de establecer acciones concretas, que no abstractas, para la efectiva protección de las playas, acogió la recomendación de los expertos ambientales en tanto que lo mejor sería que sobre las playas no existiera ningún tipo de edificación o construcción, puesto que una playa donde exista menor número de estructuras fijas, será una playa mejor conservada. Eso fue y sigue siendo el criterio de este Tribunal, toda vez que es evidente que por la poca extensión de playas con las que cuenta el Departamento Insular, permitir que sobre estas se siguieran colocando estructuras, edificaciones, y/o construcciones de carácter permanente, devendría en el mediano y largo plazo en un deterioro de las playas, amenazando incluso su

¹¹ Página 187 – 197 Cuaderno Principal 01 (digitalizado) [Cuaderno Principal No. 01.pdf](#)

¹² Página 261 Cuaderno Principal 01 (digitalizado)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

desaparecimiento; y siendo uno de los derechos colectivos amparados “*la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente*”, el Tribunal considera como acción de carácter general y concreta para la protección de estos derechos, que sobre las playas se debe evitar la existencia de cualquier tipo de edificaciones y/o construcciones, kioscos y carpas o de otra índole de carácter permanente.

Sin embargo, el Tribunal reconoció que para el momento en que se profirió dicho fallo (año 2003) ya existían un número de edificaciones, kioscos, carpas, y construcciones que contaban con licencias, permisos, autorizaciones o concesiones para estar, permanecer, funcionar, etc., en las playas o en lugares aledaños a estas, sobre las cuales se hacía necesario definir lo pertinente.

Es por ello que la orden dada en el inciso 2º del numeral 2º de la parte resolutive de la sentencia, describe dos escenarios diferentes a tener presentes por la DIMAR y CORALINA a la hora de ejercer sus atribuciones y competencias respecto de solicitudes de otorgamiento de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones para el uso de las playas. Veamos:

Un primer escenario está referido para el caso de las “**nuevas solicitudes**” de licencias, concesiones, permisos o autorizaciones para la construcción o colocación de cualquier tipo de edificación, construcción, kioscos o carpas **de carácter permanente** en las playas, que fuera presentado “a partir de la fecha”.

Se describe entonces la orden en la siguiente forma:

1. “*A partir de la fecha*”: Que debe ser entendida, como a partir de la ejecutoria de la sentencia, pues es evidente que una orden judicial solo puede ser ejecutada una vez adquiera firmeza. Así mismo, esta orden no tiene término de caducidad, y no tendría razón haberle dado un término final, pues en criterio del Tribunal establecido en la sentencia, en las playas de San Andrés, la regla general es que no deben existir edificaciones y/o construcciones de cualquier tipo, y su existencia solo debe ser de carácter excepcional.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

2. *“las citadas entidades”*: Específicamente la orden del numeral 2º de la parte resolutive de la sentencia, hace referencia a la DIMAR y CORALINA.
3. *“se abstendrán de expedir licencias, concesiones, permisos o autorizaciones”*: Constituye esta una obligación de NO HACER, referida a que en el ejercicio de sus atribuciones legales y las competencias que tiene cada una de las citadas entidades, luego de agotar el trámite o actuación administrativa correspondiente, debían “abstenerse” de expedir licencias, concesiones, permisos o autorizaciones, cuando estas solicitudes buscaran que en las playas se permitiera colocar o construir lo que a continuación se describe.
4. *“todo tipo de edificaciones y construcciones, kioscos y carpas de carácter permanente”*. Debe entenderse como permanente aquello que no se puede remover a diario, sin importar el material con que esté construida o establecida la estructura, tenga o no tenga cimientos o reciba incluso un nombre distinto (container, plataforma, caseta, cabaña, choza, asoleadoras, camas asoleadoras, letreros, etc.). La sentencia no incluye diferencias haciendo una evidente amplificación al usar la expresión “todo tipo”, pero si es una estructura que no se puede colocar y retirar a diario, tiene el carácter de permanente, y por tanto está prohibida su colocación o construcción en la playa.
5. *“en las playas de la isla de San Andrés, especialmente en Spratt Bigth, Sound Bay y San Luis”*. La orden resulta clara y es aplicable a la totalidad de las playas de la isla de San Andrés. Si los cayos hacen parte del territorio de San Andrés, entonces sus playas también están acogidas bajo el ámbito de esta orden. El hecho de que se hayan enunciado en forma específica las playas de Spratt Bigth, Sound Bay y San Luis, solo obedece al hecho de atender la situación fáctica expuesta en la demanda referida a tales playas, que requerían de una atención inmediata y especial en el año 2003 por el estado en que se encontraban. Pero no ha de olvidarse que el juez de las acciones populares tiene amplio margen para tomar las medidas que considere necesarias para la protección de los derechos colectivos, tal como sucedió en el caso que nos ocupa.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

El segundo escenario al que se refirió el inciso 2º del numeral 2º de la parte resolutive de la sentencia, está referido a aquellas edificaciones, construcciones o estructuras existentes al momento de la sentencia, que contaban con licencias, permisos, autorizaciones o concesiones para estar ubicadas sobre las playas y zonas costeras de la isla, que influían en forma negativa en el equilibrio ecológico, y demás derechos colectivos que fueron objeto de protección absoluta¹³, y por tanto, pudiendo ser retiradas, una vez vencidas sus licencias, permisos y/o autorizaciones, estas no debían ser renovadas y proceder a su retiro.

Para esta Sala, una lectura detenida de esta orden, analizada a luz de las consideraciones y lo que bien puede denominarse el *espíritu* o propósito sobre el que se funda la sentencia, permite entender que no serán sujeto de esta orden, aquellas estructuras permanentes cuyo retiro y/o no renovación de sus licencias, autorizaciones, permisos o concesiones, causen una amenaza o daño mayor al que fue objeto de protección. Así, por ejemplo, si para el año 2003, existía una infraestructura hotelera que tenía licencia o concesión para tener un muelle a la orilla de la playa, y ese muelle por lo años de permanencia ya ha generado un hábitat o ecosistema marino, objeto igualmente de protección, y su retiro causaría un daño mayor al ecosistema, tal acción iría en contravía del buen entender de la orden judicial dada y de la idea de protección que la sustenta. En tal caso, las autoridades enunciadas en la sentencia, están llamadas a estudiar la viabilidad de renovar la licencia o concesión otorgada que garantice que no se ocasione un daño mayor a los bienes jurídicamente protegidos con el amparo colectivo ordenado en la sentencia; siempre bajo el entendido que solo se refiere a aquellas estructuras que hubiesen existido al momento de ser dictada la sentencia del proceso que nos ocupa.

De igual manera, una lectura analítica de esta orden específica con las consideraciones expuestas en la sentencia, e incluso con lo dispuesto en el inciso primero del mismo numeral segundo de la parte resolutive, nos permite entender con claridad y sin lugar a equívocos que todo permiso, licencia o concesión para una estructura, construcción, edificación, etc., cuyo propósito sea el de brindar protección o coadyuvar a la consecución de los fines de la sentencia objeto del presente pronunciamiento (amparo

¹³ ver numeral 1º de la parte resolutive de la sentencia de fecha 18 de septiembre de 2003.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

de los derechos colectivos enunciados en el numeral primero de la parte resolutive), tampoco es sujeto de esta orden y deberá ser objeto de estudio, análisis, vigilancia y control por parte de las autoridades competentes en el Departamento según su marco legal de atribuciones y funciones señalado en la misma sentencia. Por ejemplo, si se quisiera colocar una caseta de salvavidas ecoamigable con el medio ambiente y con la playa, para protección y seguridad de los bañistas, así como del ecosistema, es evidente atendiendo a la fundamentación – *espíritu* - de la sentencia, que resultaría procedente su instalación sin que se pudieran oponer argumentos en el sentido de existir una prohibición de parte de esta Corporación, ya que ello sería contrario a lo que realmente se expresó y constituye el *espíritu* de la sentencia.

4.3. Resolución de la solicitud de modulación en concreto.

Luego de explicar con amplitud el contenido y alcance de la sentencia cuya modulación se solicita, explicación que responde también varios de los argumentos presentados por la DIMAR para sustentar su solicitud, la Sala procederá a resolver en forma concreta cada uno de los puntos puestos a su consideración en los siguientes términos:

1. A juicio de esta Sala, no es dable afirmar que la sentencia no cumpla con lo dispuesto en el art. 34 de la Ley 472 de 1998, puesto como ya se explicó, la orden dada en el numeral 2º de la parte resolutive de la sentencia no tiene término de caducidad alguno, lo cual es permisible para efectos de una protección eficaz de las playas de la Isla de San Andrés mientras estas existan.
2. En esa misma línea, esta Corporación considera que la decisión proferida sí ofrece total claridad sobre el alcance de lo ordenado y de su tenor literal se entiende claramente que la orden de abstenerse de expedir licencias, permisos, concesiones, y/o cualquier autorización es para la colocación o construcción de cualquier estructura o edificación nueva (posterior a la ejecutoria de la sentencia), de carácter permanente (que no sea de fácil colocación y remoción diaria) en cualquiera de las playas de San Andrés, y en especial, en las playas de Spratt Bight, Sound Bay y San Luis.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

3. Las construcciones en la zona litoral (en especial si son muy cercanas al borde costero), pueden llegar a alterar el equilibrio natural de las zonas de playa, tal y como lo afirma la misma DIMAR, y mientras no se demuestre técnicamente lo contrario, la no presencia de estructuras y construcciones de cualquier tipo sobre las playas, se convierte en una medida de protección y salvaguarda de las playas y los ecosistemas con los que estas se interrelacionan. El espíritu de la sentencia es la protección integral de todas las playas de San Andrés y de las áreas que en ellas influyen, y evitar la erosión costera es solo un aspecto de la protección que este Tribunal quiso brindar. Así mismo, se quiso garantizar la protección de los derechos colectivos al goce de las playas como espacio público para todos los miembros de la comunidad, residentes y turistas, evitando que estas terminaran siendo explotadas comercialmente por particulares que limitaran su acceso y disfrute a todos los ciudadanos; a la seguridad en ellas y a prevenir desastres previsibles técnicamente, ya que frente a los fenómenos climáticos tales como ciclones, tormentas o huracanes, cualquier construcción o estructura en la playa corre el riesgo de sufrir y causar daños irreparables.
4. Afirmar que *“la prohibición de otorgar concesiones y renovar las existentes, afecta y tiene sus principales efectos socioeconómicos sobre el sector turístico y la población de la Isla que vive de la misma, (...)”*, se constituye en una apreciación subjetiva de la DIMAR, que puede ser discutida y contraargumentada desde otras perspectivas; piénsese por ejemplo, en el turismo contemplativo y no meramente extractivo, que a juicio de la Sala pareciera corresponder más a la idea de construcción de mayor infraestructura. Aquí vale la pena señalar la importancia de tener claros límites sobre los servicios turísticos que se pueden ofertar para que no se constituyan en razones para excusar el cumplimiento de la sentencia, lo que a su vez puede causar graves afectaciones al medio ambiente y a los intereses colectivos de la comunidad. En este punto resulta pertinente cuestionarse ¿Cuál sería el criterio para diferenciar que a algunos proyectos se les pueda conceder licencia o autorización de construir o colocar estructuras de cualquier tipo en forma permanente en las playas y a otros no?, precisamente el espíritu de la sentencia fue cerrar esa posibilidad para todo el mundo. Y para las que ya existían al momento de proferir la sentencia, se explicó con suficiente amplitud en apartes



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

anteriores cuál debe ser el tratamiento que debe darse a estas. En todo caso, para la Sala este aspecto fue abordado por el H. Consejo de Estado al resolver el recurso de apelación propuesto contra la sentencia proferida por este Tribunal.

En efecto, el Consejo de Estado en la sentencia del 3 de junio de 2004¹⁴ precisó:

“En efecto, en relación con la orden de que las entidades antes enunciadas deben abstenerse de expedir licencias, concesiones, permisos o autorizaciones para todo tipo de edificaciones, construcciones, kioscos y carpas de carácter permanente, a juicio de la Sala tal orden es procedente pues resulta claro que en las playas de la isla especialmente en Spratt Bight, Sound Bay y San Luis, de acuerdo con los estudios realizados no debe haber ningún tipo de construcciones. (...)

A juicio de la Sala tal medida en ninguna forma vulnera los derechos y las garantías fundamentales de determinadas personas, ya que no se está prohibiendo la expedición de licencias para toda la isla, sino para actividades que se ubiquen directamente sobre las playas enunciadas.”

Acogiendo lo expresado por el máximo órgano de lo contencioso administrativo, efectivamente la sentencia no prohíbe la expedición de licencias para la totalidad de las actividades de comercio y turismo que en San Andrés se puedan desarrollar, sino solo para aquellas que implican la construcción de estructuras permanentes sobre sus playas.

5. La sentencia nunca ordenó la demolición de las construcciones hoteleras y establecimientos de comercio, que para el momento en que fue expedida se encontraban construidas y eran beneficiarias de concesiones, tal y como lo afirma la DIMAR. Este ha sido un punto en el que esta entidad ha persistido en varias oportunidades y de lo cual, este Tribunal en forma clara, contundente y reiterada, ha expresado que no es así.

En audiencia de verificación del 15 de diciembre de 2009, el Tribunal aclaró a las partes que la prohibición de expedir licencias y/o concesiones, era

¹⁴ Pág. 321-346 Cuaderno principal No. 01 (digitalizado)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

básicamente para “evitar la proliferación de kioscos y demás construcciones permanentes que existían en las playas” y que la acción popular nunca tuvo por objeto retirar las estructuras hoteleras existentes, sin embargo, esta no era carta blanca para la proliferación de estructuras en las playas. Dejó constancia la Sala que “no pueden existir nuevas construcciones ni expansiones de las existentes en las playas de San Andrés”¹⁵. Por consiguiente, renovar licencias para mantenimiento, reparación, y/o conservación de aquellas estructuras hoteleras o de establecimientos de comercio que al momento del fallo existían, no fue objeto de prohibición.

Luego, con fecha 13 de abril de 2012, la Capitanía de Puerto de San Andrés, incluso transcribiendo lo ya expuesto por este Tribunal, insistió en pedir aclaración de la sentencia, atendiendo una solicitud particular de renovación de licencia presentada por el Hotel Sunrise Beach de San Andrés¹⁶ ante la mencionada entidad.

El Tribunal en audiencia de verificación de cumplimiento celebrada el 23 de mayo de 2012, se pronunció una vez más y nuevamente expresó: “El objeto de la acción popular de cuya sentencia se pretende su cabal cumplimiento, **no era la destrucción de la infraestructura hotelera existente sino la recuperación de las zonas de playa invadidas por múltiples construcciones de todo tipo.** (...) el fallo es absolutamente claro y así debe entenderse, **en que no hay la más mínima posibilidad de expedir LICENCIAS NUEVAS, ni ampliar las licencias de construcciones duras y permanentes en zonas de playa, (...).** En cuanto a la expedición de licencias para reparación o remodelación de las viviendas de la comunidad raizal o nativa de la zona, siguen las entidades en su deber de estar vigilantes de dichas construcciones para que ellas se cumplan tal cual fueron autorizadas, advierte el Tribunal que falta a las autoridades accionadas hacer uso de las medidas policivas para detener tanto las construcciones sin licencias como los excesos en aquellas que se han permitido remodelaciones o reparaciones (...). El magistrado ponente en este se refiere **NUEVAMENTE** a la solicitud de la DIMAR e **INSISTE** que no hay ninguna duda

¹⁵ Pág. 397-398 Cuaderno principal No. 02 (digitalizado) [Cuaderno Principal 02.pdf](#)

¹⁶ Pág. 229-231 Cuaderno principal No. 03 (digitalizado) [Cuaderno Principal No. 03.pdf](#)



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

en la interpretación y sentido de la decisión cuyo cumplimiento se está exigiendo, el tribunal a través del fallo pretende RECUPERAR PLAYAS, por lo cual está ABSOLUTAMENTE PROHIBIDO expedir cualquier tipo de licencia, autorización o permisos para construcciones nuevas o ampliaciones de las existentes; en cuanto a las licencias, autorizaciones o permisos para la renovación, reparación o remodelación de las infraestructuras viejas en la zona de playa, tienen que darse a través de un plan integral de recuperación, en el sentido de autorizar con la debida y estricta vigilancia las que no estén en zona prohibida y las que lo están buscar la forma de ir recuperando gradual y mancomunadamente las zonas de playa, tomando las medidas de reubicación o protección que consideren convenientes.(...)”

Observa con preocupación esta Sala, que la DIMAR ha insistido en un punto sobre el cual ya ha habido claros pronunciamientos y que se han tratado con amplitud en el marco de los Comités de Verificación de cumplimiento de fallo, relacionadas con la necesidad de recuperar los ecosistemas de playas.

Para esta Corporación es claro que esta decisión judicial ha afectado intereses particulares para el desarrollo de proyectos comerciales y/o turísticos, no obstante, tales intereses están llamados a ceder ante el interés general de protección de derechos e intereses colectivos mediante sentencia que ya hizo tránsito a cosa juzgada, por lo que no hay lugar a volver sobre los fundamentos de la providencia judicial que ya decidió de manera definitiva el asunto puesto a su consideración. En este orden de ideas, resulta evidente que las autoridades no deben permitir la construcción de nueva infraestructura que ocupe las playas de manera permanente

Esta Corporación confía en que la presente providencia, aclare de una vez por todas las dudas que no solo la DIMAR sino cualquiera otra entidad concernida, así como la comunidad en general tengan con respecto al tema de las licencias, permisos, autorizaciones o concesiones para la construcción, colocación o edificación de infraestructura permanente en todas las playas de San Andrés, así como respecto de la interpretación y alcance de la sentencia.

La Sala considera que con las amplias explicaciones que del fallo proferido en el presente asunto se han expuesto en esta providencia, se resuelven todas y cada una



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

de las preguntas que la DIMAR formula en su solicitud de modulación; sin embargo, se hará precisión puntual respecto de un par de ellas.

A la pregunta No. 6 de la solicitud, y teniendo claro que aquellas estructuras permanentes que hacían parte de la infraestructura hotelera y establecimientos comerciales existentes para el momento en que se profirió la sentencia, no tenían que ser removidas ni retiradas siempre que esta acción generara una amenaza o daño mayor al que con la sentencia se quiere precisamente evitar, esta Sala es del criterio que toda construcción, edificación o estructura de carácter permanente que se haya colocado sobre cualquiera de las playas de San Andrés, con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia, debe ser removida y su licencia o permiso revocado. Los costos de esa demolición deberían ser asumidos por quienes precisamente colocaron o construyeron la infraestructura en cuestión, quienes se reputan como sus dueños o poseedores, etc., todo obviamente en ejercicio de los procedimientos, atribuciones y competencias legales y reglamentarias que tienen las autoridades del Departamento Archipiélago, la Dimar y Coralina y bajo la estricta observancia del debido proceso.

En cuanto a la pregunta No. 7 de la solicitud, lo que esta Sala estima necesario recabar es que la DIMAR mantiene unas atribuciones legales y, además, tiene unas competencias definidas para tramitar y resolver cada situación particular por medio del procedimiento administrativo correspondiente. Cada caso debe ser observado y resuelto conforme a las normas que la regulan, y la legalidad de los actos que se profieran podrán ser controvertidos mediante los medios de control existentes en el Derecho Administrativo. Esta Corporación no puede reemplazar a la administración en el estudio de los asuntos específicos que se presenten a su consideración en tanto que la función legal por excelencia de este Tribunal es la de efectuar el control de la legalidad administrativa de acuerdo con el ejercicio de los medios de control que estimen quienes consideren vulnerados sus derechos subjetivos.

Esta Sala aprovecha este pronunciamiento para hacer un llamado y exhortación, no solo a la Dirección General Marítima, sino a todas y cada una de las entidades y autoridades del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que tienen dentro de sus competencias la obligación de velar por el efectivo y cabal cumplimiento del fallo emitido en la presente acción popular dentro del marco de sus competencias,



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

pero además, extensivo al gremio hotelero, turístico, a la comunidad en general, residente en la isla e incluso los visitantes, a asumir el compromiso ferviente de proteger todas y cada una de las playas del territorio insular. Estas constituyen un patrimonio invaluable del Archipiélago y de la comunidad en general no solo la que ancestralmente ha ocupado este territorio – raizal - , sino de toda la comunidad que aquí se encuentra por lo que la protección de las playas sobrepasa cualquier interés particular. Por lo tanto, todos los habitantes de la isla, deben tomar una actitud de garantes del cumplimiento de esta sentencia y guardianes de cada una de las playas, denunciando y exponiendo ante las autoridades pertinentes, cualquier uso o explotación indebida que de ellas se haga.

Finalmente, se precisa que el Tribunal continuará llevando a cabo el correspondiente seguimiento y en su debida oportunidad, se pronunciará respecto de aquellos aspectos que requieran la toma de nuevas medidas de protección o el cambio de las dadas.

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

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de modulación de sentencia presentada por la Dirección General Marítima – DIMAR de fecha 9 de agosto de 2019¹⁷, reiterada el 18 de noviembre de 2021¹⁸, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Dual de la fecha.

NOEMI CARREÑO CORPUS

Magistrada

¹⁷ Págs. 42-84 Cuaderno Principal No. 9 (digitalizado) ([Cuaderno Principal 09.pdf](#))

¹⁸ [07MemorialDIMAR.pdf](#)



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 026

JOSE MARIA MOW HERRERA

Magistrado

(Incapacitado)

JESUS GUERRERO GONZALEZ

Magistrado

Firmado Por:

Noemi Carreño Corpus

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Contencioso 003 Administrativa

Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Jose Maria Mow Herrera

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Contencioso 002 Administrativa

Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8f60713ce637eb63ec2b41a278dc303839ec806552ab79cc1dff85490c8e99b**

Documento generado en 24/03/2023 09:00:25 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>