

ACCIÓN POPULAR / DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO Y A LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO – Contenido, dimensiones y alcance normativo / MEDIO AMBIENTE – Noción

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968, dispone que “[...] [l]os Estados Partes [...] reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. (...) Con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974), en Colombia se estableció en materia ambiental el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano. Asimismo, la Constitución Política de 1991 clasifica el medio ambiente dentro de la categoría de derecho colectivo (art. 79 CP), el cual es objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (art. 88 CP). (...) Estos mandatos constitucionales deben ser comprendidos como parte de los desarrollos jurídicos internacionales y regionales que se venían dilucidando tiempo atrás, entre los cuales se encuentran: (i) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; (ii) el Informe Brundtland o “Nuestro Futuro Común” de 1987; (iii) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; (iv) la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002; (v) la Conferencia de 2012 sobre Desarrollo Sostenible; (vi) la Cumbre de París de 2015 sobre Cambio Climático, entre otros. (...) Por su parte, la Ley 99 de 1993 establece [los principios generales que la política ambiental colombiana seguirá] (...). A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha entendido y desarrollado que la noción de medio ambiente comprende los elementos biofísicos y los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc., los cuales pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, de suerte que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. (...) En ese orden de ideas, la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: “[...] (i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); (iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); (iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]”.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 88 / LEY 74 DE 1968 / DECRETO 2811 DE 1974 / LEY 99 DE 1993

PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES - Se deben desarrollar en equilibrio con el derecho al goce de un ambiente sano / ACTIVIDAD PESQUERA – Marco jurídico para el aprovechamiento racional del recurso hidrobiológico

[L]a Constitución también precisó que la producción de alimentos debe gozar de especial protección por parte del Estado y, por tanto, a este le asisten dos deberes concretos. El primero es el relativo a darle “[...] prioridad al desarrollo integral de las

actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. [...]”. Y, por otro lado, las autoridades deben promover “[...] la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”. (...) Por su parte, el artículo 334 indica la facultad del Estado, en virtud de la ley, de intervenir en la economía, especialmente, en la explotación de los recursos naturales, así como en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, todo con el fin de alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, tales como: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, la preservación de un ambiente sano, el pleno empleo, la productividad, la competitividad, el desarrollo armónico de las regiones, el acceso efectivo de todas las personas -especialmente las de menores ingresos- a los bienes y servicios básicos, entre otros. (...) No obstante, la Corte (...) también ha advertido el equilibrio que debe existir entre las actividades que se fundamentan en el aprovechamiento de los recursos naturales, como la de pesca artesanal, y el derecho a gozar de un ambiente sano, bajo el concepto de desarrollo sostenible (...) La Ley 23 de 19 de diciembre de 1973 y el Decreto 2811 de 18 de diciembre 1974, precisan que el ambiente es patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares en atención a que es de utilidad pública e interés social. (...) De igual forma, resulta necesario indicar que los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados conforme a los principios de eficiencia, no interferencia, derechos adquiridos, priorización de las necesidades, coordinación, planeación integral, desarrollo sostenible o equilibrado e interés o bienestar general. (...) En el mismo entendido, el legislador promulgó la Ley 13 de 15 de enero de 1990 -Estatuto General de Pesca-, con el objeto de “[...] *regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido*”, de procurar el mantenimiento de las condiciones óptimas y la protección de los cuerpos de agua donde se desenvuelve la actividad pesquera y de garantizar la seguridad alimentaria. De tal forma, el Decreto 2811 prohibió el ejercicio de la pesca mediante el uso: de explosivos o sustancias venenosas que produzcan la muerte o el aletargamiento de los individuos de especies hidrobiológicas; de instrumentos no autorizados; de aparejos, redes y aparatos de arrastre de especificaciones que no correspondan a las permitidas o que siéndolo se usen en lugares no permitidos; o de maniobras que de alguna forma afecten los cuerpos de agua donde se encuentran presentes los recursos hidrobiológicos. Asimismo, se encuentra prohibido pescar en zonas y en épocas con veda; destruir, afectar o alterar con el uso de prácticas prohibidas los ecosistemas o los elementos ambientales que sirven de refugio, fuente de alimentación o abrigos naturales a otras especies hidrobiológicas, tales como la flora acuática, arrecifes o coralinos; pescar más de los individuos hidrobiológicos autorizados o de tallas menores a las permitidas, entre otras actividades.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 95 - NUMERAL 1 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 8 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 80 / LEY 23 DE 1973 / DECRETO 2811 DE 1974 / LEY 13 DE 1990

ACCIÓN POPULAR / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN – Amenaza a la subsistencia, calidad de vida y la identidad étnica de los pescadores artesanales del Chocó / DERECHOS A LA ALIMENTACIÓN, AL TRABAJO, A LA VIDA DIGNA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE GRUPOS VULNERABLES Y DISCRIMINADOS - Tienen relación directa con la protección del medio

ambiente y conservación de los recursos marinos / PROTECCIÓN DE DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS - No son categorías excluyentes

[E]l vínculo entre medio ambiente, alimentación y los grupos vulnerables y discriminados, como los pescadores artesanales y las comunidades negras, es retratada por el derecho internacional y la Corte Constitucional (...) En este sentido, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 18 de diciembre de 1979, advierte que “[l]os Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia. [...]”. La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, indica que “[l]as poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”. (...) Los derechos individuales y colectivos no son categorías excluyentes. Ambos aluden a exigencias concretas de dignidad, libertad e igualdad humanas. Es decir que en los dos casos estamos hablando de derechos humanos. La clasificación que se encuentra en la Constitución no refiere a una importancia o jerarquía abstracta de los derechos. (...) Nótese cómo los derechos de acceso eficaz y equitativo a una alimentación nutritiva y adecuada, a la perfección de los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución alimentaria y a la explotación racional y conservación de los recursos naturales, el ambiente y el medio marino, radican en un titular colectivo y, por supuesto, redundan en el interés general (...). Estos derechos, sin lugar a dudas, tienen un impacto directo sobre otros como el derecho al trabajo, al bienestar económico, a la salud, a acceder a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia, al más alto nivel de bienestar y desarrollo físico, emocional, intelectual, mental y social o al pleno desarrollo de las capacidades físicas y mentales. Tanto los instrumentos citados, como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ligan tales derechos con grupos de especial protección, como aquellos de ingresos más bajos, pequeños agricultores, pescadores artesanales, la mujer rural, los niños, niñas y adolescentes, las personas en condición de discapacidad, las comunidades indígenas, negras y campesinas, entre otros.(...) Como puede observarse, es evidente que las afectaciones que está generando la actividad de pesca industrial sobre los ambientes costeros y oceánicos del Chocó Biogeográfico, no solamente tiene repercusiones directas en la alimentación, subsistencia, bienestar y calidad de vida de las comunidades vulnerables que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, como la pesca artesanal. Sino que, además, tales impactos también afectan la identidad étnica de las comunidades ribereñas, comoquiera que la actividad de pesca artesanal constituye una cultura, una tradición, un conjunto de conocimientos, un modo y un proyecto de vida, justamente en consideración a su conexión con los ecosistemas marinos.

ACCIÓN POPULAR / RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA – Modifica / SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL - Objeto y funciones / COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y DEL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL – En materia de protección y aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos

Mediante la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, se creó el Ministerio de Medio Ambiente -hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)-, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional

Ambiental -Sina-. (...) Visto lo anterior, se observa que al M.A.D.S. le corresponde, además de coordinar el Sina, “[d]irigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA)”. (...) Por otro lado, a las Corporaciones Autónomas Regionales también les asiste el deber de “[c]oordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales”. (...) Como puede observarse, la definición y ejecución de la política nacional ambiental se enmarcan dentro del Sistema Nacional Ambiental. (...) La Ley 99 de 22 de diciembre de 1993 señala que al hoy M.A.D.S. le corresponde, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -M.A.D.R.-: i) formular las políticas de colonización; ii) fijar, con base en la mejor evidencia científica e información estadística disponibles, las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares adyacentes, con base en los cuales la autoridad pesquera expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento; iii) acordar la regulación ambiental en virtud de la cual se pueda afectar la sanidad animal o vegetal; iv) armonizar la regulación relativa a los cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas. Por su parte, el Decreto 3570 de 27 de septiembre de 2011 advierte que el M.A.D.S. debe apoyar a los demás ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales.(...) También hay que mencionar que, por disposición de la regulación mencionada, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural -M.A.D.R.- hace parte del Consejo Nacional Ambiental, el cual fue creado para “[...] asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables [...]”. (...) Al M.A.D.R. también le asisten los deberes: de participar, con las autoridades competentes, en la formulación y adopción de la política de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y los recursos hídricos, de formular acciones para propiciar la articulación con otras entidades y ministerios, entre los que se encuentran el M.A.D.S.; de coordinar con el M.A.D.S. y demás instancias competentes la implementación de la política forestal; y de participar en la formulación de los instrumentos de política ambiental y de recursos naturales renovables relacionados con el desarrollo del sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola y de desarrollo rural con enfoque territorial. El Decreto 4181 de 3 de noviembre de 2011 establece que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) -unidad administrativa especial adscrita al M.A.D.R.- tiene las obligaciones de aportar insumos para la planificación sectorial, la competitividad y la sostenibilidad ambiental del sector, así como dirigir los estudios e investigaciones que permitan establecer los criterios técnicos, económicos, sociales, jurídicos y ambientales que permitan reglamentar y controlar las actividades de pesca y acuicultura en Colombia. Adicionalmente, esa normativa dispuso que el M.A.D.S. hace parte del Consejo Técnico Asesor de la Aunap(...) [E]s innegable que la actividad de pesca, la cual consiste en el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos o de sus productos mediante su captura, extracción o recolección, genera impactos sobre el ecosistema marino, el cual es objeto de administración por parte del M.A.D.S. Sin embargo, el ordenamiento también concibe la actividad pesquera como un instrumento para la alimentación de los pueblos y para el desarrollo económico, aspectos estos cuya

responsabilidad recae sobre el M.A.D.R.(...) Y en cuanto a los ecosistemas del departamento del Chocó, es deber del M.A.D.S. “[...] [f]ijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas [...]”. Para el efecto, el M.A.D.S. se debe valer y apoyar de los insumos técnicos y científicos que le pueden proveer los institutos de investigación como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam-; el Instituto de Investigaciones Marinas de Punta Betín "José Benito Vives de Andreis" -Invemar-; y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann". (...) Tal y como lo dispone el Decreto 3570, hacen parte de las competencias del M.A.D.S. aquellas relativas a establecer medidas de manejo y conservación de los recursos acuáticos, marinos y costeros de manera conjunta con las autoridades competentes y, en consecuencia, con el hecho de proponer los lineamientos y las estrategias para promover la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en los procesos productivos que afecten los recursos acuáticos, y con el establecimiento de los criterios generales para la elaboración de proyectos a cargo de las C.A.R. y entidades territoriales en lo relacionado con zonas marinas, costeras y del recurso acuático. (...) Justamente, en consideración a la importancia de que la estructura administrativa de los distintos niveles y sectores del país se articule a efectos de garantizar la materialización de los proyectos ordenados para el restablecimiento de los derechos colectivos, es que se ordenará la constitución de una Mesa de Trabajo de la que harán parte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -M.A.D.S.-, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -M.A.D.R.-, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -Aunap-, la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -Codechocó- y la Armada Nacional.

FUENTE FORMAL: LEY 13 DE 1990 / LEY 99 DE 1993 / DECRETO 3570 DE 2011 / DECRETO 1985 DE 2013 / DECRETO 4181 DE 2011

VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO Y A LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO – No se desarrollaron actividades concretas para proteger el ecosistema marino del Chocó / AFECTACIONES A LOS ECOSISTEMAS MARINOS DEL CHOCÓ - Por pesca industrial de arrastre y sobreexplotación del recurso hidrobiológico / POLÍTICAS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL – Se deben realizar actividades concretas para su implementación, seguimiento y evaluación

[E]videntemente los ecosistemas marinos y costeros colombianos están siendo gravemente amenazados como consecuencia del ejercicio de actividades antrópicas no sostenibles relacionadas con la pesca industrial. No resulta demasiado elaborado prever que la sobrepesca ataca directamente la existencia del recurso mismo al interrumpir sus ciclos de reproducción, renovación y conservación. (...) La pesca industrial de arrastre mediante artes dañinas, las capturas incidentales de especies, la sobreexplotación de los recursos pesqueros y la captura de especies que no alcanzan la talla mínima, son factores que permiten advertir, *prima facie*, que las autoridades competentes no han desplegado una adecuada, coordinada, armónica, unificada, racional y coherente planeación, gestión y manejo integrado de los recursos naturales para el cuidado y conservación de los ecosistemas marinos y costeros. (...) En este punto es necesario destacar que las unidades ambientales costeras fueron reglamentadas mediante el Decreto 1120 de 31 de mayo de 2013, es decir, trece años después del establecimiento de la “Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia -PNAOCI-” (2000), y más de un año después de presentada la demanda del medio de control de la referencia. Además, solo hasta el 17 de abril de 2017 -es decir, más de cinco años después de presentada la acción de la referencia-

el M.A.D.S. expidió la Resolución N.º 0768, mediante la cual se adoptó “*la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera*”. (...) Efectivamente, como ha podido observarse, al tenor del Decreto 1076 de 2015, a las comisiones conjuntas les corresponde definir, orientar, coordinar, formular, adoptar, modificar, acordar estrategias de sostenibilidad financiera y económica, así como realizar periódicamente seguimiento y evaluación a los planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras -P.O.M.I.U.A.C.-. Sin embargo (...) [no] demostró de manera idónea ningún aspecto concreto referente a los P.O.M.I.U.A.C. del Pacífico Norte Colombiano o de Baudó – San Juan (...). Tampoco reveló algún tipo de actuación de coordinación, inspección o vigilancia respecto de la posible inoperancia de Codechocó, asociada a la formulación de los P.O.M.I.U.A.C. Esto, aun cuando -se reitera- el M.A.D.S. integra las comisiones conjuntas de las unidades ambientales costeras afectadas. (...) [N]o se cuenta con las herramientas mínimas de planificación del manejo integrado de los recursos naturales presentes en las zonas costeras y oceánicas del Chocó Biogeográfico, por lo que se concluye que el M.A.D.S. ha sido renuente a su rol de dirigir, coordinar, articular, participar debidamente, y ha sido omisivo en su deber de regular oportunamente las acciones relativas al manejo, planeación y ordenamiento de los espacios oceánicos, marinos y costeros del Chocó Biogeográfico para la conservación de sus ecosistemas. (...) [E]l Informe Colombia Viva (...) no solamente carece de unas medidas concretas referentes a la protección de los ecosistemas marinos y costeros del Departamento del Chocó, sino que, además, no ha tenido algún tipo de desarrollo o eficacia. Tan es así que, aproximadamente nueve años después de la publicación de dicho documento (...) [se] encontró demostrada la afectación de los ecosistemas marinos del departamento del Chocó por cuenta de las actividades de pesca industrial de arrastre mediante artes dañinas, las capturas incidentales de especies, la sobreexplotación de los recursos pesqueros y la captura de especies que no alcanzan la talla mínima. (...) [N]o se aportó algún medio de prueba que señalara la existencia de medidas, acciones, propuestas o desarrollos específicos por parte de dicha cartera en cuanto a la conservación, restauración, recuperación y saneamiento de los ecosistemas marinos y costeros chocóanos, o que estuvieran dirigidos a impedir, reprimir, eliminar o mitigar su impacto por causa de actividades de pesca industrial. (...) El grueso de esos documentos retrata los indicadores negativos en materia de conservación, sin embargo, ningún medio de prueba permite señalar la disminución de alguno de esos índices. (...). La Sala le recuerda al M.A.D.S. que el cumplimiento adecuado de sus funciones no se agota con la mera fijación de políticas en materia medioambiental, sino que, en atención al problema identificado y caracterizado, sus deberes también comprenden la realización de actividades de seguimiento y evaluación a lo largo de la implementación de dichas políticas, justamente, en aras de medir el nivel de eficacia de las alternativas de solución que fueron planteadas, de cara la realización de los postulados constitucionales. (...) Aunque actualmente existe una Zona Exclusiva de Pesca Artesanal -Z.E.P.A.-, lo cierto es que sólo comprende una pequeña área en el norte del Departamento de Chocó. Con base en las pruebas se estableció que la Z.E.P.A. es un instrumento que permite explotar el recurso pesquero de manera sostenible. Por ese motivo, se recomienda su ampliación. Sin embargo, desde el año 2008, las autoridades accionadas no han entablado los diálogos ni las medidas necesarias para que la Z.E.P.A. del norte del Chocó sea ampliada ni para que dichas zonas sean implementadas en otras zonas costeras del Departamento de Chocó. (...) Y así como la actividad de ese Ministerio es indispensable a la hora de establecer la cuota de pesca -especies y volúmenes susceptibles de ser aprovechados-, también será esencial su participación para ubicar y determinar el régimen de usos de las Z.E.P.A., en tanto que, en últimas, de lo que se trata es de gestionar los impactos que la pesca artesanal pueda llegar a generar sobre los ecosistemas marinos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00078-01 (AP)

Actor: -FEDEPESCA- Y CONSEJO COMUNITARIO DE LOS DELFINES

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (M.A.D.S.); PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA; NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (M.A.D.R.); INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL DESARROLLO RURAL (INCODER); INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (I.C.A.); AUTORIDAD NACIONAL DE ACUICULTURA Y PESCA -AUNAP-; CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCÓ (CODECHOCÓ); NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – ARMADA Y PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

**Referencia: ACCIÓN POPULAR – RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA
Derechos colectivos presuntamente conculcados: GOCE DE UN AMBIENTE SANO; EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

Tema: Perturbación de los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, en razón de las afectaciones generadas a los ecosistemas marinos del Departamento del Chocó por cuenta de las actividades de pesca industrial de arrastre mediante artes dañinas, las capturas incidentales de especies, la sobreexplotación de los recursos pesqueros y la captura de especies que no alcanzan la talla mínima.

Le es atribuible al M.A.D.S. la afectación de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y con la existencia del equilibrio ecológico, en consideración a que las actividades desarrolladas en el ejercicio de sus competencias fueron insuficientes para garantizar la protección del ecosistema marino del Departamento del Chocó y, en consecuencia, condujeron al ejercicio inadecuado de la pesca artesanal.

Sentencia de segunda instancia

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por la **Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (M.A.D.R.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)**, en contra de la sentencia de 25 de julio de 2019, proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. SOLICITUD

La **Federación de Trabajadores de la Pesca Artesanal de la Costa Pacífica Chocoana -Fedepesca-** y el **Consejo Comunitario de Los Delfines**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998¹ y 1437 de 2011², presentaron demanda³ en contra de la **Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (M.A.D.R.) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)**; del **Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder)**; del **Instituto Colombiano Agropecuario (I.C.A.)**; de la **Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)**; y de la **Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano; con la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y con la defensa del patrimonio cultural de la Nación; en razón de las afectaciones de carácter ambiental, social, económico y cultural que se presentan en la costa pacífica chocoana como consecuencia de las actividades de pesca industrial.

II. LOS HECHOS

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

¹ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

² “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

³ Folios 1 y ss. del expediente de la referencia. Demanda presentada el 16 de diciembre de 2011.

II.1. La actividad de pesca industrial que se desarrolla en la costa pacífica chocoana ha traído como resultado la alteración de los ecosistemas y de la diversidad biológica marina⁴ por cuenta de los siguientes aspectos:

A. La contaminación ambiental producida por los vertimientos de combustible al Océano Pacífico, que realizan los buques que practican la pesca industrial como una estrategia para que, cuando advierten que no necesitan utilizar más combustible, puedan hacer espacio para acumular un mayor número de especies capturadas⁵. Dicho impacto también es consecuencia de la disposición de redes industriales en el fondo marino por parte de tales embarcaciones⁶.

B. La muerte de un alto porcentaje de distintos tipos de especies, tales como tiburones, tortugas, delfines y picudos, debido a las actividades mencionadas anteriormente, pero, principalmente, por el ejercicio de la denominada pesca “*incidental*”, “*accidental*” o “*acompañante*”, esto es, aquella que es capturada mediante técnicas industriales no selectivas -como el uso de redes de arrastre por barcos camaroneros- y que, por no ser apta para ser comercializada, es devuelta a las aguas⁷.

C. La afectación de ecosistemas marinos por cuanto el ejercicio de la pesca “*incidental*”, “*accidental*” o “*acompañante*”, produce la interrupción de la cadena alimenticia, el crecimiento y la reproducción de otras especies -incluido el recurso pesquero como el camarón- y, especialmente, de las altamente migratorias como el atún, ya que al no encontrar alimento abandonan las costas chocoanas⁸.

D. El peligro de extinción del recurso pesquero, debido a su sobreexplotación por parte de las flotas industriales de atún y de camarón en la costa pacífica chocoana, pues a pesar de estar dentro de los parámetros legales, tal accionar conduce a la disminución sustancial del mismo⁹.

⁴ *Ibíd.*, hechos 1, 6, 9, 14, 15 y 26.

⁵ *Ibíd.*, hechos 11 y 26.

⁶ *Ibíd.*, hecho 12.

⁷ *Ibíd.*, hechos 8, 9, 12,

“[...] por cada kilo de camarón capturado salen de 7 a 10 kilos de pescado que no sirve y es arrojado muerto al mar [...]”.

⁸ *Ibíd.*, hechos 9, 10 y 26.

⁹ *Ibíd.*, hechos 3, 7, 10 y 15. “[...] un barco atunero que faena en la zona de Nuquí, Bahía Solano o Juradó, puede extraer, a menudo de forma ilícita al rebasar los límites donde le es permitido operar, un volumen de producción de 500 ó 600 toneladas por semana. [...]. 6 barcos industriales, que pueden emplear un total de 80 personas, en un mes pueden sobre-explotar el recurso hasta llevarlo al peligro de extinción [...]”.

II.2. El desarrollo de la pesca de carácter industrial en la costa pacífica chocoana ha venido originando las siguientes afectaciones de carácter económico, social y cultural:

A. La calidad de vida de los pescadores artesanales de la zona ha empeorado por cuenta de la sobreexplotación que del recurso pesquero realizan los barcos industriales. En efecto, la consecuente mengua de este recurso ha ocasionado la grave disminución de la producción de pesca artesanal y de los ingresos económicos de los pescadores artesanales que dependen de esa actividad como su sustento económico¹⁰.

Lo anterior refleja la desigualdad y desventaja en el aprovechamiento del recurso entre los pescadores artesanales que utilizan técnicas sencillas de pesca, y las embarcaciones industriales que se valen de una tecnología que les permite detectar tanto corrientes marinas como el flujo y presencia de peces en los caladeros, facilitando así la realización de faenas de pesca arrasadora¹¹.

B. Los buques industriales han interrumpido el ejercicio de la pesca artesanal de los pobladores de la zona, arrasando sus artes de pesca -sobre todo los espineles- y atrapando las líneas de mano con las redes industriales en las áreas donde se encontraban faenando¹².

C. Los impactos ambientales y el agotamiento del recurso pesquero generados por la pesca industrial están poniendo en riesgo la seguridad alimentaria y la autonomía de abastecimiento de los municipios de la costa pacífica chocoana, al amenazar con la extinción de la pesca como una de sus actividades económicas fundamentales¹³.

D. Los impactos ambientales ocasionados por la pesca industrial han comportado la afectación de los principales atractivos turísticos de la región, como las actividades

¹⁰ *Ibíd.*, hechos 2, 3, 4, 6, 9 y 13. “[...] la disminución de la producción la contabilizan en un 60% en el caso del atún y en un 80% en el caso de la Cherna y la Merluza [...]”.

¹¹ *Ibíd.*, hechos 6 y 7. “[...] un barco atunero que faena en la zona de Nuquí, Bahía Solano o Juradó, puede extraer, a menudo de forma ilícita al rebasar los límites donde le es permitido operar, un volumen de producción de 500 ó 600 toneladas por semana. En el caso del municipio de Bahía Solano, la captura por parte de los pescadores artesanales es de unas 500 a 600 toneladas de pescado anuales, extraído exclusivamente con línea de mano. [...]”.

¹² *Ibíd.*, hechos 5 y 6.

¹³ *Ibíd.*, hechos 4 y 13.

de buceo y pesca deportiva, al igual que otros sectores económicos relacionados como son el de transporte y el hotelero¹⁴.

La pesca industrial no está generando beneficio para los habitantes del Pacífico colombiano, ni directamente en forma de regalías, ni indirectamente en forma de empleo¹⁵.

E. Los impactos ambientales y las situaciones económicas referidas se erigen como una amenaza en contra de la pesca artesanal, entendida esta como un conjunto de conocimientos heredados de generación en generación, alrededor de los cuales se han diseñado los proyectos de vida de esas comunidades y que constituyen un rasgo distintivo de su cultura¹⁶.

F. Además, las flotas que practican la pesca industrial, pesar de las diferentes denuncias realizadas ante las autoridades competentes, no han sido sancionadas por violar el régimen de usos de la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal -Z.E.P.A.- de los municipios de Juradó y Bahía Solano – Chocó, delimitadas por el Instituto Colombiano Agropecuario -I.C.A.- mediante Resolución N.º 002650 de 31 de julio de 2008¹⁷. Estas invasiones han traído como consecuencia las distintas afectaciones relatadas en los hechos anteriores.

¹⁴ Ibíd., hechos 2 y 14.

¹⁵ Ibíd., hecho 16. “[...] Esto se debe a que un 53,85% de toda la flota atunera, “aunque faenan en el OPO (Océano Pacífico Oriental), desembarcan sus capturas en Cartagena y Barranquilla” así como algunos buques desembarcan en Ecuador, dejando en esas zonas todo tipo de aranceles y rendimientos. [...]”.

¹⁶ Ibíd., hechos 2 y 13.

¹⁷ Ibíd., hechos 22, 24, 25 y 26. “[...] El establecimiento de la ZEPA en los municipios de Juradó y Bahía Solano supone los siguientes compromisos: 22.1. Las únicas actividades permitidas en la zona son la pesca de subsistencia, la pesca comercial artesanal y la pesca deportiva, y su práctica sólo podrá efectuarse a través de usos y artes respetuosos del ecosistema marino. Respecto a ello, los pescadores artesanales de la zona protegida han sustituido desde 2008 y de manera paulatina las herramientas e instrumentos que se apartaban de esa obligación, haciendo de su actividad un aprovechamiento efectivo y al mismo tiempo ambientalmente sostenible y responsable. 22.2. Se prohíbe, en consecuencia, la explotación del área exclusiva de pesca artesanal por parte de embarcaciones de pesca comercial industrial y comercial exploratoria, so pena de las sanciones a que haya lugar de conformidad con la ley. [...]”.

[...] Además, los habitantes de la zona, entre ellos por supuesto personas dedicadas a la práctica de la pesca artesanal e incluso funcionarios de las instituciones a nivel local (como el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural – INCODER, con sede en Bahía Solano), han denunciado la violación de la prohibición establecida a las flotas industriales de realizar sus faenas de pesca en el área de la ZEPA en varias oportunidades. Concretamente, tenemos constancia de las siguientes denuncias: 25.1. “El día dos de mayo de 2006 fue capturado en Bahía Solano por la Guardia Cost[era] de la Armada Nacional, en coordinación con la Capitanía de Puertos de este Municipio, quienes dejaron el caso a disposición de la autoridad competente (INCODER), la M/N pesquera NAZCA con el producto de la misma, el cual asciende aproximadamente a 500 toneladas discriminadas así: 6 toneladas de sierra wahoo, y el excedente en atún aleta amarilla. Esta moto nave fue sorprendida a 67 millas de punta solano en flagrancia capturando con su

Dicha Z.E.P.A. es de precaria extensión si se tienen en cuenta las necesidades sociales y ambientales de la población del litoral.

Debido a que la Z.E.P.A. cumple una función protectora no solo de la pesca artesanal o de pequeña escala como actividad vulnerable¹⁸, sino también del ambiente -desarrollo sostenible-¹⁹, se hace conveniente su implementación con el millaje adecuado en el resto de la costa del Pacífico colombiano²⁰ y para los demás municipios del país.

II.3. Las medidas que, hasta la fecha, han sido adoptadas por las autoridades, aún son insuficientes ya que todavía no se logra la recuperación total de las tallas

red de cerco Atún aleta amarilla en una zona prohibida para la pesca industrial del ATUN, según la Resolución # 01856 de 2004 [del INCODER]”. 25.2. El día 19 de abril de 2008, el barco TEMPLARIO I, a 1km aproximadamente de la punta de Juan Tejada, hizo un encierro de un cardumen de atún sin tener en cuenta las lanchas de los pescadores artesanales presentes en ese momento, quienes estaban en plena faena, y que fueron obligadas por la flota industrial a retirarse para que ella procediera a la extracción de su captura. Ello ocurrió a sabiendas que se trataba de aguas pertenecientes a la ZEPA y además de ser zona prohibida para captura de atún, de acuerdo a la delimitación de la zona 1 prevista en la Resolución 1856 de 2004 del INCODER. Tales acciones nunca fueron sancionadas o evitadas por las instituciones competentes. 25.3. El día 7 de noviembre de 2008 fue detenida por la Capitanía de Puerto de Bahía Solano la Embarcación Motonave MUSTANG por encontrarse dentro de la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal (ZEPA) de los municipios de Juradó y Bahía Solano. 25.4. El 15 de marzo de 2010 la Armada Nacional interceptó el buque EL DORADO “sin tener los permisos correspondientes ni contar con el sistema de posicionamiento y seguimiento remoto por satélite aprobado por la Autoridad Marítima de Colombia”, cuyo uso es obligatorio. 25.5. En octubre de 2010, los pescadores artesanales denunciaron a la Subgerencia de Pesca y Acuicultura del INCODER la entrada de las motonaves GRANADIER y TUNA dentro del perímetro de la ZEPA, sin que los guardacostas actuaran con la debida rapidez para hacer cumplir las disposiciones de ley. A pesar de la interposición de estas y otras denuncias sobre la reincidente violación de la ZEPA y la transgresión de normas e incumplimiento de trámites obligatorios por parte de las flotas pesqueras industriales, las instituciones del Estado se han mostrado ampliamente indulgentes con el sector pesquero industrial, pues en los casos expuestos no se han hecho efectivas las medidas sancionadoras correspondientes, desconociéndose así la importancia de hacer efectiva la protección de figuras como la ZEPA o incluso de la misma actividad pesquera artesanal. [...]”.

¹⁸ Ibíd., hechos 18 y 19. “[...] en Colombia hay 8 departamentos costeros, dentro de cuyas jurisdicciones existen un total de 46 municipios, que se ubican sobre las costas de los océanos Pacífico y Caribe. De esos 46 municipios costeros, 16 pertenecen al litoral Pacífico y los 30 restantes al litoral Caribe. Sin embargo, de todos esos municipios, siendo todos ellos de tradición pesquera artesanal, sólo dos cuentan con una zona exclusiva que protege la actividad y los ecosistemas de la intromisión y la explotación de tipo industrial. [...]”.

¹⁹Ibíd., hecho 23. “[...] Después de tres años de vigencia de la ZEPA, esta medida ya ha producido una mejora, aunque insuficiente aún, en las capturas de los pescadores de la zona, que explican cómo “han mejorado las tallas y han vuelto especies como el pargo, el dorado y el bravo, que anteriormente no salían”. Estos resultados positivos demuestran como la creación de áreas exclusivas para pesca artesanal también constituye una medida de protección del medioambiente y de garantía de la sostenibilidad de la producción. [...]”.

²⁰ Ibíd., hechos 2, 15, 17 y 21. “[...] las flotas arrastreras o camarónicas, que pueden llegar a ser más de diez (10) al mismo tiempo, han sido vistas a menos de una milla de la costa; y las atuneras, que pueden ser hasta veinte (20), se acercan a menos de cinco millas de la costa, ejerciendo incluso allí su explotación excesiva y sin limitaciones, la cual, a pesar de estar dentro de los parámetros legales, genera igualmente unos graves impactos ambientales. [...]”.

[...] ésta [Z.E.P.A.] alcanza una extensión máxima de 2,5 millas náuticas hacia el mar y su existencia supone, por lo menos en términos teóricos, la prohibición a las flotas industriales de explotar las áreas marinas que se encuentran demarcadas en su interior. [...]”.

mínimas de los recursos pesqueros diezmados especialmente por la captura industrial indiscriminada que afecta todo el mar, y tampoco se han alcanzado los niveles de capturas que registraban los pescadores artesanales antes de los impactos de la pesca industrial²¹.

III. PRETENSIONES

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

[...].

A. Para obtener la restitución de los derechos colectivos contemplados en el Artículo 4 literales a) y c) de la ley 472 de 1998, éstos son el medio ambiente sano y el equilibrio ecológico, se requiere la adopción de las siguientes medidas:

1. Sírvase ordenar a las entidades demandadas diseñar e implementar, con carácter urgente, un plan especial de cesación y mitigación de impactos ambientales derivados de la práctica de la pesca industrial, que incluya distintas medidas técnicamente adecuadas para lograr la recuperación de los ecosistemas vulnerables, deteriorados como consecuencia de la excesiva explotación por parte de sus flotas. Para ello, se requerirá partir de un estudio técnico que ofrezca una caracterización actual de los impactos ambientales generados con la actividad y la concertación con las comunidades interesadas de las medidas de mitigación a implementar.

2. Sírvase ordenar a las entidades demandadas, de acuerdo a sus competencias, la adopción de reglamentaciones y otros mecanismos adecuados y efectivos que avancen hacia el control efectivo de la actividad pesquera industrial, orientadas a asegurar el aprovechamiento ambientalmente sostenible y responsable de los recursos pesqueros, y a evitar que los impactos constatados en la presente acción se continúen presentando.

3. Sírvase ordenar a las entidades demandadas observar una mayor diligencia en el control de las zonas marítimas, por parte de las autoridades competentes, en orden a evitar el ejercicio de la pesca industrial irresponsable.

4. Sírvase ordenar a las entidades demandadas competentes diseñar e implementar, con carácter urgente, un plan de manejo ambiental que establezca medidas y mecanismos óptimos y adecuados para asegurar un ejercicio responsable de la explotación de la pesca industrial en el litoral pacífico chocoano.

5. Debido a los importantes beneficios ambientales, y en especial como consecuencia de los menores impactos ecológicos que genera la actividad pesquera artesanal responsable en los ecosistemas marinos, y atendiendo a las particularidades de las zonas de litoral colombianas, especialmente a los accidentes geográficos y a la ubicación de los habitats merecedores de una especial protección, sírvase ordenar la ampliación de la figura de ZEPA, a lo largo de todas las zonas de litoral, y la extensión de su millaje mar adentro.

Lo anterior, debido a que el carácter residual y excepcional de la zona exclusiva de pesca artesanal creada para los municipios de Juradó y Bahía Solano, y su precaria extensión frente a las necesidades sociales y ambientales, ponen de presente la necesidad de implementarla en los demás municipios del país y de acuerdo al millaje requerido para asegurar tanto la protección de los ecosistemas.

²¹ *Ibíd.*, hecho 24.

6. Conviene precisar que debido al especial interés de las comunidades que representamos en asegurar la anterior protección en el departamento de Chocó, solicitamos a su despacho ordenar la extensión indicada, con carácter prioritario y como mínimo a los demás municipios de la costa pacífica chocoana, esto es a los municipios de Nuquí, Litoral de San Juan y Pizarro, con una importante tradición de pesca artesanal.

En lo relativo a la extensión mar adentro de la zona exclusiva de pesca artesanal, sírvase considerar los estudios propuestos por la Fundación SQUALUS que se anexan a la presente, mediante los cuales se recomienda la ampliación de los límites de la ZEPA a 7 millas náuticas desde la línea más baja de marea, con el fin de proteger al menos el 80% de las áreas marítimas más vulnerables de la zona.

En consecuencia, sírvase ordenar que la pesca industrial no pueda ser practicada dentro de las primeras 7 millas náuticas y que, tomando esa distancia como mínimo, las instituciones fijen, en coordinación con los sectores artesanales e industriales interesados, un criterio diferenciador entre flotas camaroneras (o arrastreras) y flotas atuneras (o cerqueras), de modo a que estas últimas, dados sus impactos diferenciales asociados, ejerzan su actividad a partir de unos márgenes de millaje más amplios.

Con la adopción de esta medida se pretende la reducción de la presión de embarcaciones industriales sobre los juveniles de las poblaciones de peces que se capturan en la zona; la eliminación de las mallas en la región con el fin de garantizar capturas de ejemplares de mayor tamaño (al menos con talla de primera madurez) e incluso la estimulación en el uso de anzuelos más grandes para que la talla media de captura de las especies se encuentre por encima de la talla mínima de madurez y en el mejor de los casos sobre la talla mediana de madurez; y la destinación de las zonas exclusivas de pesca artesanal como reservorios de larvas y diversidad marina.

7. Sírvase ordenar a las entidades demandadas, y de acuerdo a su competencia, emprender de manera prioritaria la definición del ordenamiento nacional pesquero, de manera participativa e incluyente y observando los parámetros internacionales reconocidos sobre la materia, que asegure la práctica responsable de la actividad pesquera industrial y artesanal. Ordene adicionalmente a las entidades en cuestión, incorporar en esa tarea una perspectiva diferencial capaz de contrarrestar la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran los pescadores artesanales, ya sea por la condición étnica de algunos de ellos, ya sea por la especial situación socio-económica y cultural en la que se encuentran, con los intereses y ventajas materiales de las que goza el sector pesquero industrial.

B. Para obtener la restitución del derecho colectivo contemplado en el Artículo 4 literal f) de la ley 472 de 1998, esto es el patrimonio cultural de la nación, se requiere la adopción de la siguiente medida restitutoria:

1. Sírvase ordenar, en adición a las medidas solicitadas en el aparte anterior, la implementación de las medidas necesarias que hagan posible el efectivo y pleno disfrute y práctica de la pesca artesanal, contrarrestando las condiciones materiales y jurídicas que constituyen factores de vulnerabilidad para este sector, a lo largo no solo de los municipios de Bahía Solano y Juradó, sino también a todas las áreas de litoral colombiano, en las condiciones que requiera cada zona, atendiendo a sus particularidades geográficas y sociales.

Lo anterior con el propósito de proporcionar una protección especial al sector dedicado a la pesca artesanal, mediante la adopción de medidas con enfoque diferencial que aseguren el pleno ejercicio de su actividad y que sean adecuadas a sus condiciones socio-económicas y culturales, dirigidas entre otras cosas a: la promoción de las organizaciones de pescadores artesanales y de las zonas de pesca artesanal exclusiva; al fortalecimiento de su sector y con éste al de los centros de acopio, procesamiento y despacho de los productos obtenidos, así como al de las cadenas de comercialización; a la promoción de productos pesqueros artesanales, como productos de primera calidad; a

la protección prioritaria del consumo local de productos pesqueros artesanales en relación con el industrial; a la lucha contra la pesca ilegal e irresponsable; al robustecimiento del enfoque comunitario en la protección a la actividad de pesca artesanal.

2. *Sírvase ordenar a las entidades demandadas, de acuerdo a su competencia, la asignación de apoyo financiero, técnico y logístico a la iniciativa comunitaria consistente en la generación de proyectos productivos en los colegios públicos en los municipios de litoral, así como gestionar proyectos adicionales que permitan asegurar y proteger la vocación pesquera artesanal de estas comunidades.*

3. *Sírvase ordenar a las entidades demandadas, y de acuerdo a su competencia, adelantar los procedimientos correspondientes para aplicar las sanciones a que haya lugar por la violación de la delimitación de la ZEPA de los municipios de Juradó y Bahía Solano, en el departamento de Chocó, por parte de las embarcaciones industriales, desde la fecha de su constitución en 2008 hasta la actualidad”.*

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

IV.1. La Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 23 de enero de 2012²², admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las autoridades accionadas a fin de que contestaran, aportaran y/o solicitaran la práctica de las pruebas que consideraren pertinentes. De igual forma, ordenó que se notificara al Agente del Ministerio Público y al Defensor del Pueblo. Finalmente, ordenó informar del asunto a los miembros de la comunidad.

IV.2. El Tribunal, por auto de 30 de marzo de 2012²³, decidió vincular a la **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -Aunap-** como integrante de la parte demandada.

IV.3. El Tribunal, mediante auto de 13 de agosto de 2013²⁴, decidió vincular a la **Armada Nacional** como integrante de la parte demandada. Además, desestimó la excepción de *“falta de integración del contradictorio”* planteada por la Aunap en relación con *“todos los usuarios del recurso”* y *“la sociedad y a los particulares, porque son los verdaderos perjudicados”*, debido a que, en primer lugar, *“en el escrito de solicitud de vinculación no se individualizó e identificó a los posibles responsables de la vulneración o amenaza”* y, en segundo término, porque *“no es necesario para interponer una demanda de acción popular que la parte demandante esté integrada por toda una comunidad supuestamente afectada, ya que la misma puede ser ejercida por cualquier persona”*.

²² *Ibíd.*, folios 724 y ss.

²³ *Ibíd.*, folios 888 y 889.

²⁴ *Ibíd.*, folios 1082 y 1083.

IV.4. Finalmente, el Tribunal, por auto de 6 de noviembre de 2013²⁵, decidió vincular a la **Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia** como integrante de la parte demandada.

V. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

V.1. El apoderado judicial de la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)**, mediante escrito presentado el 21 de febrero de 2012²⁶, solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda en tanto que dicha autoridad no ha vulnerado ni amenazado los derechos colectivos invocados y, por tal razón, habría de declararse probada la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**.

Manifestó que a esa entidad le corresponden, entre otras funciones, la de dirigir el Sistema Nacional Ambiental -SINA- a efectos de asegurar la adopción y ejecución de la política ambiental nacional. Así, advirtió que ese Ministerio no es un órgano ejecutor, sino de gestión, y por ello, es la corporación autónoma regional y las entidades territoriales las autoridades con atribuciones para ejecutar y aplicar las políticas ambientales establecidas.

Informó que, en ejercicio de sus funciones, el M.A.D.S. ha desarrollado las siguientes actividades: i) el Plan Nacional de Restauración; ii) la Política Nacional de Biodiversidad (1996); iii) el Programa Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas y Continentales de Colombia (MMA, 2002); iv) el Plan de Acción Nacional para la Conservación y Manejo de Tiburones, Rayas y Quimeras de Colombia (2010); v) el Plan Nacional de Especies Migratorias (M.A.V.D.T. & WWF, 2009); vi) el Programa Nacional de Uso Sostenible, Manejo y Conservación de los Ecosistemas de Manglar (MMA, 2002); vii) socialización e implementación del Software Geovisor para La Biodiversidad Marina²⁷; y viii) Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia -PNAOCI-²⁸, en virtud de la cual se ha avanzado en el diagnóstico, caracterización y

²⁵ *Ibíd.*, folios 1106 y 1107.

²⁶ *Ibíd.*, folios 735 y ss.

²⁷ Herramienta para el despliegue de Información Geográfica Marino Costera de Colombia y ubicación de áreas con importancia de diversidad marina, a fin de poder manejar las zonas de conflicto respecto a solapamiento de pesca artesanal e industrial, facilitando las definiciones y límites claros de la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal (ZEPAS).

²⁸ "con el objeto de propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras que permita mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida

formulación de los planes de manejo de las Unidades Ambientales Costeras de la Llanura Aluvial de Sur (UAC-LLAS) y la del Pacífico Norte Chocoano.

De otro lado, mencionó que el artículo 207 de la Ley 1450 de 2011 prohíbe, entre otras cosas, la acuicultura y la pesca industrial de arrastre en ecosistemas de arrecifes de coral y manglares reconocidos como estratégicos a nivel nacional.

V.2. El apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Parques Nacionales Naturales de Colombia (P.N.N.C.), mediante escrito allegado el 9 de diciembre de 2013²⁹, solicitó que “*se absolviera de todo cargo*” a dicha autoridad, “*pues ha cumplido a cabalidad con sus funciones, las cuales antes de poner en peligro o riesgo los derechos colectivos conculcados contribuyen a su ejecución y progreso*”. Previo a mencionar las actividades ejecutadas al respecto, realizó las siguientes precisiones:

Las competencias de P.N.N.C. se circunscriben a las áreas que constituyen el Sistema de Parques Nacionales Naturales, pudiendo responder sólo por los impactos ambientales que se generen por pesca industrial o cualquier actividad prohibida que se realice en esas áreas protegidas.

El ordenamiento de las zonas colindantes a los parques escapa de la competencia de P.N.N.C., lo que no impide que, en ejercicio del principio de coordinación, colabore con el establecimiento de figuras que permitan mitigar los impactos de las actividades humanas en las zonas circundantes a los parques, pero siempre respetando la competencia de las autoridades en su jurisdicción.

El Ministerio de Agricultura de la época, mediante Resolución Ejecutiva N.º 190 de 19 de octubre de 1987, aprobó el Acuerdo N.º 0052 de 4 de diciembre de 1986, por el cual la Junta Directiva del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) reservó, alindó y declaró el Parque Nacional Natural Utría, ubicado en la jurisdicción de los municipios de Bahía Solano, Bojayá, Alto Baudó y Nuquí en el Departamento del Chocó.

de la población colombiana, al desarrollo armónico de las actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros”.

²⁹ Folios 1109 y ss. del expediente de la referencia.

El parque tiene un área aproximada de 54.300 hectáreas y su objeto es la conservación de la flora, la fauna, las bellezas escénicas naturales, los complejos geomorfológicos y las manifestaciones históricas y culturales.

Dentro de su área están prohibidas las actividades diferentes a la conservación, investigación, educación, recreación, control y recuperación. Además, el artículo 30 del Decreto 622 de 16 de marzo de 1977³⁰, proscribire los actos de pesca.

Con base en lo anterior, la Directora General de P.N.N.C., mediante Resolución N.º 145 de 15 de junio de 2007, adoptó el plan de manejo del Parque Nacional Natural Utría, teniendo en consideración que el área del parque y su zona aledaña son un sustento importante del recurso pesquero de las comunidades tradicionales que habitan la región. En tal virtud, dicho plan de manejo se consolidó como un instrumento que permite la cimentación de regímenes especiales de manejo concertados con las comunidades étnicas que habitan la zona³¹.

Dentro de sus objetivos se encuentran los de conservación de los ecosistemas marino-costeros, la permanencia de las fuentes hídricas y sus recursos asociados, ubicados en el interior del parque, y la protección de los valores naturales y culturales asociados a la etnia Embera y a las comunidades negras de la zona.

Entre los valores objeto de conservación están, además de los ecosistemas marinos, los recursos naturales que sirven de sustento a las comunidades tradicionales. Por ello, el decreto 622 prohíbe la pesca industrial al interior del área marina del parque, y sólo se permite la pesca artesanal o de pequeña escala con artes considerados

³⁰ “Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959 [...]. Artículo 30. Prohíbense las siguientes conductas que pueden traer como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales: [...]. 10. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el Inderena, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el Inderena permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita. [...]”.

³¹ *Ibíd.*, “Artículo 7o . No es incompatible la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena; en consecuencia cuando por razones de orden ecológico y biogeográfico haya de incluirse, total o parcialmente un área ocupada por grupos indígenas dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los estudios correspondientes se adelantarán conjuntamente con el Instituto Colombiano de la reforma Agraria, Incora, y el Instituto Colombiano de Antropología, con el fin de establecer un régimen especial en beneficio de la población indígena de acuerdo con el cual se respetará la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables, observando las tecnologías compatibles con los objetivos del sistema señalado al área respectiva”.

selectivos o de bajo impacto ambiental, al advertir que esta actividad es uno de los medios más importantes de subsistencia para las comunidades locales.

Igualmente, informó de las siguientes actuaciones:

i) Desde el 2007, P.N.N.C. lleva un proceso de monitoreo del uso de los recursos hidrobiológicos y pesqueros, por medio del cual se hace un censo pesquero a cargo de la Fundación Mar Viva en las comunidades del Golfo de Tribuga. El censo ha servido para identificar las especies que sufren mayor presión por la pesca, adelantando acciones para la divulgación de las tallas de captura y reproducción, con el fin de informar y concienciar a los pescadores sobre una pesca responsable.

ii) En 2010 generó la propuesta "*Conservación de la Biodiversidad del Parque Nacional Natural Utría a través del manejo sostenible de sus áreas de amortiguación*", ejecutada por la Fundación Mar Viva entre noviembre de 2010 y abril de 2012.

La propuesta tenía por objeto contribuir a la ordenación espacial de las actividades en el Golfo de Tribuga, fortalecer mecanismos más efectivos de gobernanza y de autoridad local para el control y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos establecidos en los planes de manejo pesquero y los manglares del golfo, y generar opciones productivas que contribuyeran a mejorar la calidad de vida de las comunidades pescadoras locales.

Sus logros se vieron reflejados en la generación de acciones de pesca responsable y uso adecuado de los recursos hidrobiológicos. Entre tales acciones se encuentran los planes de manejo de manglares, el mejoramiento de cadenas de producción con asociaciones de pescadores y la caracterización de la actividad pesquera.

iii) "*Actualmente*" P.N.N.C. trabaja con las comunidades aledañas al parque para que la Aunap establezca una zona especial de pesca artesanal -Z.E.P.A.- que cumpla una función amortiguadora en las áreas colindantes al parque y, a su vez, con miras a que el parque sirva como medio de conservación de los recursos hidrobiológicos de las comunidades.

iv) "*Este año*" se encuentra adelantando tres procesos sancionatorios por pesca ilegal dentro del parque, en los cuales se decomisó el arte de pesca ilegal y se encuentran en indagación preliminar.

v) Con el fin de controlar las actividades que se realizan dentro del área protegida, se han efectuado 78 recorridos de control y vigilancia, en los cuales no se ha encontrado actividades de pesca industrial.

V.3. La apoderada judicial de la **Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (M.A.D.R.)**, mediante escrito aportado el 24 de febrero de 2012³², solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda y que se condenara en costas a la parte demandante, toda vez que esa autoridad ha cumplido con sus funciones legales³³ conforme pasa a detallarse:

Como parte del fortalecimiento institucional, el M.A.D.R. consideró importante la formulación propiamente dicha de una política pública para el sector, razón por la cual, “*desde el año anterior*” viene avanzando en los insumos para su formulación y “*en la presente vigencia*” culminaría dicho proceso. Para efectos de la ejecución de dicha política y el cumplimiento de las competencias de manejo, registro, control, administración e investigación de la pesca y la acuicultura, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 4181 de 2011³⁴, creó la **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -Aunap-** como entidad adscrita a ese Ministerio.

La Dirección de Pesca y Acuicultura -D.P.A.- de ese Ministerio, creada mediante el Decreto 4909 de 2007³⁵, ha venido desarrollando la estrategia denominada “*nodos de pesca y acuicultura*”, como espacios de participación y concertación entre los diferentes actores, en torno al manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos y desarrollo de la actividad pesquera y de la acuicultura. Dichos nodos se encuentran en los municipios de Bahía Solano, Buenaventura, Guapi y Tumaco, y algunos de ellos se vincularon al proceso de captura de información biológico-pesquera en el marco del sistema de información del sector. El nodo de Bahía Solano ha mantenido su operatividad y cohesión durante los últimos dos años con el apoyo del M.A.D.R. y del Incoder.

³² Folios 859 y ss. del expediente de la referencia.

³³ Decreto 3116 de 1963, “Por el cual se reorganiza la Corporación Instituto Colombiano Agropecuario”.

³⁴ “Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)”.

³⁵ “por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

En el marco de los nodos de pesca y acuicultura, en el año 2011 el M.A.D.R. apoyó la realización de un programa de capacitación en buenas prácticas pesqueras y acuícolas, asociatividad y seguridad marítima, entregando como complemento elementos y equipos relacionados con las capacitaciones impartidas. Adicionalmente, algunos nodos se vincularon al proceso de captura de información biológico-pesquera en el marco del sistema de información del sector, entre ellos, el de Bahía Solano.

El M.A.D.R., la Aunap y el M.A.D.S. confluyen en el Comité Ejecutivo para la Pesca - C.E.P.-, el cual fue creado mediante el Decreto 2256 de 1991³⁶ como la máxima instancia del Gobierno para revisar el Estado de los recursos pesqueros y definir las cuotas susceptibles de aprovechamiento para cada vigencia. Desde el 2011 se viene adelantando el proceso de revisión de la norma vigente, con el propósito de establecer mecanismos eficientes de operación del C.E.P. y de sus determinaciones. *“A este proceso se le dará continuidad en la presente vigencia”.*

Considera que la Ley 13 de 1990 y el Decreto 2256 deben ser ajustados a las condiciones y enfoques actuales de administración y manejo de los recursos pesqueros y la acuicultura. *“A este proceso se le dará continuidad durante el presente año”.*

Aunque se elaboró el *“Protocolo de Captura de Información Pesquera, Biológica y Socioeconómica en Colombia”*, se hace necesario definir estrategias que permitan ampliar la base de información en pesca o acuicultura.

“En la vigencia anterior” el M.A.D.R. formuló la *“Agenda Nacional de Investigación en Pesca y Acuicultura”*, documento que *“será publicado en la presente vigencia”* y que constituirá el insumo para la gestión de la investigación de los recursos pesqueros y la acuicultura. Se tiene previsto que *“en el presente año”* se gestionen igualmente los instrumentos o mecanismos para su implementación.

“A la fecha” se han desarrollado acciones de un plan piloto de ordenación de la actividad pesquera en la zona de Charambirá – Chocó, entre otros. La Z.E.P.A. del norte de Chocó es *“un ejercicio adicional”* que aporta elementos y experiencia para

³⁶ “Por el cual se reglamenta la Ley 13 de 1990”.

los procesos de ordenación pesquera, cuyo avance depende de los resultados del monitoreo que la autoridad pesquera ha venido realizando desde el 2008.

Entre los años 2006 y 2007, el M.A.D.R. gestionó recursos para desarrollar el “*Plan Pesca*”, en virtud del cual, en el Chocó, se entregaron 19 embarcaciones por un valor de \$2.600 millones, a asociaciones de pescadores de los municipios de Bahía Solano, Juradó, Nuquí y Pizarro. En proyectos productivos se apoyó: la ampliación y modernización de la red de frío con sede en Bahía Solano por el valor de \$369 millones; el fortalecimiento productivo e industrialización de la empresa para la comercialización de productos a base de pescado en el ámbito local y regional en Bahía Solano -por un valor de \$65 millones- y el fortalecimiento de la actividad pesquera comercial artesanal en Punta Arditá, Municipio de Juradó -por un valor de \$115 millones-.

En el 2009, mediante Convenio celebrado entre el Incoder y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, se destinaron \$200 millones a la sustitución de artes de pesca como líneas de mano, atarrayas, cavas de conservación y elementos para buenas prácticas de manipulación, para 111 pescadores artesanales de Bahía Solano, Nuquí y Cupica. El programa también permitió la sustitución de trasmallos por ser artes ilícitas e ilegales.

El M.A.D.R. ha cumplido con su función de ejercer control de tutela respecto de los diversos órganos del sector.

En esa medida, también solicitó que se declaran probadas las excepciones que denominó: “*inepta demanda*”, por cuanto la acción se encausó en contra del M.A.D.R. sin involucrar a la Nación, es decir, la que tiene capacidad para comparecer al proceso; y “*falta de integración del litisconsorcio necesario*”, puesto que a la Aunap funge como la autoridad pesquera y acuícola de Colombia.

V.4. El apoderado judicial del hoy suprimido **Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)**³⁷, mediante escrito presentado el 21 de febrero de 2012³⁸, solicitó que se desvinculara a ese organismo de la acción constitucional de la referencia debido a que, en virtud del Decreto 4181 de 2011, la Autoridad Nacional de

³⁷ Decreto 2365 de 7 de diciembre de 2015 “Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”.

³⁸ Folios 735 y ss. del expediente de la referencia.

Acuicultura y Pesca (Aunap) asumió las competencias que le correspondían al Incoder como autoridad pesquera y acuícola de Colombia. Por tal motivo, propuso la excepción de **falta de legitimación de la causa por pasiva** en favor del Incoder.

V.5. La apoderada judicial de la **Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Instituto Colombiano Agropecuario (I.C.A.)**, mediante escrito aportado el 22 de febrero de 2012³⁹, solicitó que se declarara probada en favor de esa entidad la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva** y que, por consiguiente, se la desvinculara del proceso de la referencia habida cuenta que ninguna de las pretensiones de la demanda se relaciona con las competencias sanitarias que se encuentran a cargo de ese Instituto.

En un primer momento, por disposición de la Ley 1152 de 2007⁴⁰ se le trasladaron al I.C.A. las funciones que como autoridad pesquera venía desempeñando el Incoder. Así, en virtud de dicha ley y de los decretos 4904 y 4905 de 2007⁴¹, la Subgerencia de Pesca y Acuicultura de ese Instituto -dependencia creada como consecuencia del tránsito normativo mencionado- expidió la Resolución 2650 de 2008 con el fin de delimitar, por el término de un año, un área de destinación exclusiva para la pesca artesanal de 2.5 millas náuticas *“contadas a partir de la más baja marea desde la Punta Solano hasta la Punta Ardita”*. Del mismo modo, se estableció que el I.C.A. implementaría un programa de monitoreo pesquero y adelantaría los estudios técnicos que permitieran establecer la necesidad de prorrogar o no dicha área.

Sin embargo, aclaró que actualmente el I.C.A. no ostenta funciones como autoridad pesquera, toda vez que: i) mediante sentencia C-175 de 2009, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1152; ii) en consecuencia, el Gobierno

³⁹ *Ibíd.*, folios 766 y ss.

⁴⁰ “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones. [...]. Artículo 41. Establézcanse como funciones adicionales del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, además de las actualmente establecidas por las normas vigentes, las siguientes: 1. Regular el ejercicio de la actividad pesquera y acuícola, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas. 2. Ejecutar los procesos de administración de recursos pesqueros y acuícolas en lo referente a investigación, ordenamiento, registro y control. 3. Otorgar permisos, patentes, concesiones y autorizaciones para ejercer la actividad pesquera y acuícola. 4. Cobrar el valor de las tasas y derechos que recaude por el ejercicio de la actividad pesquera. 5. Mantener actualizado el registro de pesca y acuicultura nacional. 6. Imponer multas y sanciones administrativas, incluyendo la suspensión y/o retiro del permiso o la licencia de pesca a los productores que violen las normas de conservación, límite de captura, vedas, tallas y demás restricciones de preservación de las especies. 7. Las demás funciones que le impongan la ley o el Gobierno Nacional. PARÁGRAFO. Los recursos recaudados con ocasión del ejercicio de las funciones relacionadas en el presente artículo entrarán a formar parte del patrimonio del ICA.”.

⁴¹ “por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA”. y “por el cual se aprueba la modificación de la planta de personal del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA.”.

Nacional, mediante el Decreto 3761 de 2009⁴², suprimió las funciones del I.C.A. como autoridad pesquera, así como la mencionada Subgerencia de Pesca y Acuicultura y modificó el objeto del I.C.A. en el sentido de “[...] *contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales y la investigación aplicada, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio [...]*”; y iii) el Convenio Interadministrativo de Delegación N.º 186 de 18 de marzo de 2009, celebrado entre el Incoder y el ICA con el fin de garantizar la continuidad de las funciones de autoridad pesquera, tuvo un plazo de 13 días y 9 meses, el cual feneció el 31 de diciembre de 2009.

Conforme a lo anterior, desde el 1.º de enero de 2010, el Incoder retomó las competencias que le fueron asignadas por el Decreto 3759 de 2009⁴³, en materia de pesca y acuicultura.

V.6. El Director General en Encargo de la **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)**, mediante escrito allegado el 7 de mayo de 2012⁴⁴, solicitó que “*no se accediera*” a la acción de la referencia, “*por cuanto no existe responsabilidad imputable contra la misma, por una acción u omisión de su parte que viole o amenacen violar los derechos e intereses invocados*”. Así, pues, realizó las siguientes precisiones:

Cualquier actividad humana, bien a escala industrial o artesanal, causa impactos sobre el medio ambiente. Por tanto, no se puede catalogar la actividad de pesca industrial como la causante de impactos irreversibles, ya que deben considerarse distintas variables. Tampoco se puede generalizar al punto de sostener que la disminución del recurso se debe exclusivamente a esa práctica. Es necesario analizar factores ambientales y biológicos que pueden afectar las capturas.

La actividad pesquera de los barcos atuneros no se desarrolla en la zona costera. Sin embargo, estas zonas son de paso obligatorio para los barcos que cruzan el Canal de Panamá. Buscando zona de pesca en el Océano Pacífico Oriental -O.P.O.-.

⁴² “por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA”.

⁴³ “por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁴ Folios 911 y ss. del expediente de la referencia.

A nivel global se ha venido presentando una disminución de los recursos pesqueros, no solo por las actividades humanas de extracción, sino también por las condiciones ambientales -cambio climático- y de las especies. Adicionalmente, no hay ningún estudio que sustente los porcentajes de disminución de los recursos, expuestos por los demandantes.

La disminución del recurso es un factor que impacta de manera negativa e indiscriminada tanto al sector industrial como al artesanal.

Es subjetiva la comparación entre la tecnología que tiene una embarcación de pesca industrial y aquella que posee una embarcación de pesca artesanal, toda vez que los recursos pesqueros objeto de las pesquerías de atún son altamente migratorios, lo que implica que gran parte de sus capturas se hagan en mar abierto y, ocasionalmente, cerca de la costa.

No es cierto que los barcos de pesca industrial realicen vertimientos de combustible al océano con el objeto de acumular un mayor número de especies capturadas, en razón a que los compartimentos en los que se contiene el combustible no son aptos para almacenar productos pesqueros; estos requieren de unas condiciones específicas para su acopio. Además, los costos del combustible no permiten que el sector industrial los desperdicie. Estos hechos no han sido puestos en conocimiento de la autoridad pesquera.

Las pérdidas de las artes de pesca de los pescadores artesanales, de presentarse, se dan por errores y de manera involuntaria en las operaciones y maniobras de los barcos industriales en las faenas de pesca. Sin embargo, la autoridad pesquera, al conocer el posible impacto generado en el desarrollo de la actividad pesquera industrial y artesanal, implementó un proyecto encaminado a la recuperación de las artes encontradas en la zona. Adicionalmente, en coordinación con el M.A.D.R., se han adelantado actividades de sustitución de las artes de pesca.

La pesca industrial no genera impactos en la cultura de las comunidades de pescadores artesanales. La disminución de la producción depende del cambio climático, de los altos costos del combustible, de la falta de autonomía de las embarcaciones para ir más allá de la costa, así como del narcotráfico.

La notable disminución de la pesca deportiva no se debe a la pesca industrial, sino a *“otras condiciones y circunstancias independientes [...] como el transporte y accesos a infraestructuras adecuadas, etc.”*.

La cifra de 53.88% de la flota atunera que faena en el Océano Pacífico Oriental - O.P.O.- y que desembarca sus capturas en lugares distintos a las costas del Chocó, corresponde a un dato estadístico que no tiene ningún soporte ya que se desconoce si hace alusión a flota de bandera nacional o extranjera. Además, la autoridad pesquera no puede actuar sobre el direccionamiento y la ubicación de la industria.

La autoridad pesquera expidió la Resolución N.º 1856 de 16 de noviembre de 2004, a efectos de determinar las áreas geográficas en aguas jurisdiccionales del Pacífico Colombiano con el fin de ordenar, regular, administrar, controlar y vigilar los recursos pesqueros marinos susceptibles de aprovechamiento, garantizando y asegurando su explotación racional y manejo integral.

Posteriormente, emitió la Resolución N.º 002650 de 31 de julio de 2008, con el objeto de delimitar un área de 2.5 millas de distancia de la costa, desde Punta Solano hasta Punta Ardita, con destinación exclusiva para pesca artesanal -Z.E.P.A.- por el término de un año.

Mediante Resolución N.º 1051 de 30 de julio de 2009 se extendió la duración de dicha medida por un año más, con el fin de evaluar los caladeros y determinar todas las zonas de pesca artesanal asociadas a la Z.E.P.A.

El 30 de junio de 2010, el Comité de Verificación para Revisión del Estado Actual de la Z.E.P.A. del Norte de Chocó, se reunió y determinó mantener la magnitud del área de dicha Zona y prorrogarla por dos años más, a fin de realizar las evaluaciones de los diferentes caladeros de pesca de camarones.

De conformidad con las recomendaciones del Concepto Técnico *“Continuidad de la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal en el Pacífico Norte”*, emitido por la Dirección Técnica de Investigación y Ordenamiento de la Subgerencia de Pesca y Acuicultura del Incoder, se publicó la Resolución N.º 2107 de 27 de julio de 2010 *“por la cual se amplía la duración de la medida en el área exclusiva destinada para la pesca artesanal en el Departamento del Chocó”* por el término de 2 años.

Una medida como la implementación de una Z.E.P.A. no se puede generalizar para el resto de los municipios del país, dado que la geomorfología de las costas y las condiciones ambientales son muy diferentes para cada área. La implementación de las Z.E.P.A. debe obedecer a la evaluación de las dinámicas particulares de los recursos pesqueros, a las características de cada especie, al ecosistema en el que se desarrollan, así como a los métodos de extracción.

En tanto que hoy no existe información clara y suficiente para decretar definitivamente la Z.E.P.A., como medida precautoria esta se debe mantener hasta tanto se adelanten todos los estudios técnicos y científicos que le permitan a la autoridad pesquera tomar decisiones en cuanto a su implementación definitiva y a la ordenación y definición de las medidas de manejo más adecuadas para regular el ejercicio de la actividad pesquera y acuícola en orden a asegurar el aprovechamiento sostenible del recurso.

La Aunap ha venido atendiendo de manera rigurosa los compromisos asumidos en el marco de los "*Acuerdos para la Prosperidad*", celebrados en Quibdó el 2 de septiembre de 2011, entre los representantes de la Z.E.P.A. y los representantes del M.A.V.D.T. y del M.A.D.R. En las reuniones que han tenido lugar en dicho contexto, el Gobierno Nacional ha sido enfático en expresar que las medidas de ordenamiento pesquero se deben tomar basadas en soportes técnicos y científicos, por lo tanto, las decisiones en relación con la Z.E.P.A. Norte del Chocó requieren de la información que arrojará el estudio de la Fundación Mar Viva.

El seguimiento e implementación de la Z.E.P.A. por parte de la autoridad pesquera ha arrojado unos resultados efectivos en lo atinente a la recuperación del recurso, y se está a la espera de los resultados finales de los estudios adelantados en cooperación técnica con la Fundación Mar Viva. Sin embargo, esa mejora no se le puede endilgar a la creación de la Z.E.P.A. ya que la dinámica de los recursos pesqueros está siendo afectada por distintos factores como el cambio climático.

De conformidad con las pruebas, las actuaciones de la Aunap se vienen dando dentro del límite propio de sus competencias para proteger la Z.E.P.A. del Norte del Pacífico chocoano. Sin embargo, también se han implementado otras medidas adicionales para la administración de la actividad pesquera, teniendo en cuenta que existen zonas de reserva y zonas de protección al desove, entre otras.

La autoridad pesquera sólo ha tenido conocimiento de una embarcación industrial (Mustang) que se encontraba ejerciendo faena infringiendo la Z.E.P.A., hecho que fue investigado y sancionado.

De conformidad con el artículo 3.º del Decreto 4181 de 3 de noviembre de 2011, la Aunap tiene como objeto *“ejercer la autoridad pesquera y acuícola de Colombia, para lo cual adelantará los procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando las sanciones a que haya lugar, dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de estos recursos”*.

En ese sentido, a la Aunap no le asiste responsabilidad por los perjuicios ambientales que, según la parte demandante, son causados por personas no identificadas. No es suficiente fundamentar la presunta responsabilidad de la Aunap en las competencias que le asisten, toda vez que estas no son la causa de la afectación de los derechos colectivos.

Los recursos pesqueros de Colombia vienen siendo tradicionalmente explotados por todas las comunidades ribereñas, tanto de las aguas marinas como continentales, por pescadores industriales y artesanales, generando así una serie de alternativas de empleo y seguridad alimentaria.

Tan evidente es la preocupación mundial por las actividades de pesca incidental, que organizaciones como la Comisión Interamericana del Atún Tropical -C.I.A.T.- han implementado medidas de ordenación para el control de tales acciones, y la flota industrial -que lleva a bordo observadores- tiene el deber de cumplir con dichas medidas implementadas por Colombia, como las de no usar dispositivos agregadores de peces -D.A.P.- y abstenerse de realizar el aleteo de tiburón.

Tal es el impacto que trae la pesca de arrastre en el ecosistema, que a nivel mundial se está reevaluando la utilización de este tipo de arte, así como alternativas productivas para el sector. Hoy en día, ante la disminución de la especie objetivo como el camarón, la fauna capturada de manera incidental en las faenas de arrastre es totalmente aprovechada por el sector industrial.

Ante las capturas de camarón de aguas someras (C.A.S.) y de aguas profundas (C.A.P.), la autoridad pesquera ha implementado medidas de manejo, ordenación y

conservación como las vedas de pesca y la limitación del esfuerzo pesquero de estas pesquerías.

En Colombia los tiburones y las rayas son capturados por gran variedad de artes de pesca que incluyen pesca de arrastre como la ejercida por las pesquerías de camarón de aguas someras, redes de enmalle como pesquerías sobre pelágicos medianos y recursos demersales, redes de cerco como las utilizadas en las pesquerías de atún e inclusive en las capturas de peces ornamentales de aguas dulces que tienen un componente de pesca dirigida y pesca incidental. Por lo tanto, casi todos los recursos que existen en el país son de una u otra forma capturados como pesquería objeto o como pesca incidental.

Se ha considerado que es mejor tener una pesca reglamentada y controlada que pueda tener un manejo prudente y precautorio, que una actividad totalmente ilegal y con niveles de explotación controlados.

Por último, propuso la excepción que denominó “**falta de integración del contradictorio**” y, en consecuencia, solicitó que se vinculara: i) a la Armada Nacional, como entidad que ejerce control y vigilancia en las aguas marítimas colombianas; y ii) “*a todos los usuarios del recurso (artesanales e industriales), a la sociedad y a los particulares, porque son los verdaderos perjudicados con la acción popular ya que son ellos los causantes del hipotético daño ambiental o vulneración de los derechos colectivos [...]*”⁴⁵.

V.7. El Secretario General de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó), mediante escrito presentado el 28 de marzo de 2012⁴⁶, solicitó que se “*excluyera [a dicha autoridad ambiental] de los demandantes*”, dado que no tenía competencia legal para actuar.

En cuanto a las pretensiones, manifestó que no se opone a que se adopten medidas que prevengan daños ambientales dentro de su jurisdicción, aun cuando Codechocó ha ejercido las competencias legales a su cargo.

⁴⁵ Se recuerda que la mencionada excepción fue desestimada por el Tribunal en relación con “*todos los usuarios del recurso*” y “*la sociedad y a los particulares*”, mediante auto de 13 de agosto de 2013.

⁴⁶ Folios 877 y ss. y 891 y ss. del expediente de la referencia.

Codechocó no funge como autoridad pesquera, sino como máxima autoridad ambiental en el Departamento del Chocó y, como tal, su misión está orientada a “[...] *promover el conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la región chocoana y su utilización, fomentar el uso de tecnología apropiada y dictar disposiciones para el manejo adecuado del singular ecosistema chocoano y el aprovechamiento sostenible racional de sus recursos naturales renovables* [...]”. Las competencias que le fueron asignadas en virtud de la ley no comprenden la jurisdicción marino-costera.

Solo hasta que la Ley 1450 de 2011⁴⁷ fuera promulgada, las corporaciones autónomas regionales y las de desarrollo sostenible de los departamentos costeros, debían empezar a ejercer sus funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984.

Sin embargo, para la fecha en que empezaron a presentarse los problemas de asomo de barcos pesqueros industriales en las costas chocoanas, Codechocó carecía de competencia legal que le permitiera tomar las medidas conducentes a controlar el ejercicio de la actividad pesquera industrial, dado que ello era responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura -I.N.P.A.-.

V.8. El apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional, mediante escrito aportado el 30 de octubre de 2013⁴⁸, solicitó que se “*excluyera*” a dicha autoridad de la presente acción constitucional “*en razón a que no existe omisión del deber constitucional y legal asignado a la entidad y por lo tanto no está acreditado la vulneración o amenaza de los intereses colectivos invocados por parte de esta accionada*”.

Desde 1997, la Estación de Guardacostas de Bahía Solano -EGBAS- ha mantenido presencia en toda la jurisdicción desde Cabo Corrientes hasta la frontera con Panamá, enfatizando el control permanente en la Ensenada de Utría, asegurando así la preservación de los recursos naturales y atacando la pesca industrial ilegal, de conformidad con el Decreto 1874 de 1979⁴⁹. Muestra de ello son las siguientes actuaciones:

⁴⁷ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”. Artículo 208.

⁴⁸ Folios 1085 y ss. del expediente de la referencia.

⁴⁹ “por el cual se crea el Cuerpo de Guardacostas y se dictan otras disposiciones”.

- *“Se han desarrollado 43 operaciones en la jurisdicción, se han atendido 20 alertas por parte de la Aunap, se ha mantenido una posición ofensiva a contrarrestar el aprovechamiento de los recursos naturales, se ha capacitado al personal de la Armada Nacional por la Aunap para un mejor control”.*

- Se encuentran abiertas las siguientes cuatro investigaciones por la conducta de aprovechamiento ilegal de recursos naturales:

El 9 de julio de 2009, se interceptó, trasladó y dejó a disposición de las autoridades competentes la motonave “NAZCA”, que se encontraba en faena de pesca en jurisdicción de la Z.E.P.A.

El 17 de abril de 2010, se condujo y puso a disposición de las unidades competentes la motonave “JHONRRA”, que se encontraba en faena de pesca y en cuyo interior se hallaron siete toneladas de pescado, de las cuales tres eran de tiburón.

El 7 de febrero de 2012, se condujo y puso a disposición de las unidades competentes la motonave de bandera panameña “MILAGRO”, que se encontraba en faena de pesca sin el debido permiso de explotación de recursos naturales, encontrándose a bordo 1.789 Kg de pesca ilegal.

El 23 de enero de 2013, se condujo y puso a disposición de las unidades competentes la motonave de bandera panameña “NAZA II”, que se encontraba en faena de pesca sin el debido permiso de explotación de recursos naturales, encontrándose a bordo 278 Kg de pesca ilegal.

- En lo corrido del 2013, la EGBAS ha sostenido dos reuniones con el gremio de pescadores y una con el Concejo Municipal, *“donde se ha recalcado las líneas de emergencia en el mar en el mar en la jurisdicción VHF MARINO Canal 16, línea de emergencia Armada Nacional 146 y número directo Comandante Estación de Guardacostas Bahía Solano”.*

V.9. El apoderado judicial de la **Procuraduría General de la Nación -P.G.N.-**, mediante escrito enviado el 23 de febrero de 2012⁵⁰, solicitó que se denegaran las

⁵⁰ Folios 839 y ss. del expediente de la referencia.

pretensiones de la demanda en virtud de que: i) mediante el ejercicio de acciones constitucionales como la impetrada, no es posible interferir en las actuaciones autónomas de las autoridades y sustituir los trámites propios del proceso disciplinario; ii) de los hechos de la demanda se desliga que no existe ningún tipo de responsabilidad de la P.G.N.; y iii) dicho ente actuó con absoluto apego a la Constitución y la ley.

Finalmente, propuso las excepciones de ***falta de legitimación en la causa por pasiva***, por cuanto que *“las acciones efectuadas por parte de la Entidad fueron correctas y no corresponde tomar acciones distintas sobre lo discurrido por el demandante [...], y de ser necesarias, ellas deben ser tomadas desde la perspectiva de la solicitud directa de investigaciones o acciones preventivas, y no mediante el uso abusivo de acciones constitucionales”*; y la ***innominada o genérica***.

VI. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El Magistrado Sustanciador del proceso, mediante auto de 20 de enero de 2014⁵¹, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a que no comparecieron la totalidad de los sujetos procesales interesados.

VII. LA SENTENCIA APELADA

La **Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, en **sentencia de 25 de julio de 2019** y en consideración a los medios de prueba incorporados al proceso, arribó a las siguientes conclusiones:

En primera medida, el Tribunal manifestó que no obra ningún estudio técnico preciso y detallado de carácter psicosocial, antropológico, sociológico ni cultural que demuestre que el ejercicio de la actividad pesquera industrial en el pacífico chocono esté vulnerando el patrimonio cultural de los habitantes de esa región.

En segundo lugar, el Tribunal encontró acreditados los siguientes hechos:

⁵¹ *Ibíd.*, folios 1162 y ss.

i) Aunque la Aunap ha desplegado una serie de medidas con la finalidad de delimitar la Z.E.P.A., con base en unos estudios técnicos y los testimonios, concluyó que dicha delimitación resulta insuficiente.

ii) Al monitorear los desembarcos se advirtió que el recurso se captura por debajo de la talla media de madurez (TMM), lo que pone en peligro la sostenibilidad de las diferentes especies y el mismo ecosistema.

iii) Las capturas de camarón y de atún en el pacífico colombiano han disminuido, dada la sobreexplotación del recurso y las tecnologías utilizadas en la pesca de arrastre.

iv) El ecosistema marino del pacífico colombiano, especialmente, del departamento del Chocó, está siendo afectado de manera directa como consecuencia de la pesca de arrastre industrial, dado que esta ha generado un problema de sobreexplotación pesquera en tanto que supone la captura masiva de especies que se encuentran por debajo de la talla media de madurez, lo cual no permite que estas crezcan y se reproduzcan y, en consecuencia, que el recurso se renueve.

Además, las técnicas o tecnologías que se usan por parte de la flota industrial en las faenas, no es la óptima por cuanto implica arrasar con el fondo marino, así como la captura y descarte de un gran porcentaje pesca incidental, es decir, de especies que no son objeto de la pesca de arrastre.

Luego de exponer los hallazgos referidos, el Tribunal consideró que, *“en orden de procurar la preservación oportuna y eficaz del derecho colectivo relativo al goce a un ambiente sano”*, resultaba *“necesario y conducente aplicar el principio de precaución”* aduciendo que:

“[...] [S]e encuentra acreditado que el ejercicio de la actividad pesquera a escala industrial de manera masiva e indiscriminada y sin control alguno tiene como consecuencia directa la afectación del ecosistema marino en el Departamento del Chocó y en el pacífico colombiano, pues no permite la renovación del recurso pesquero al capturarse especies que se encuentran por debajo de su talla mínima de madurez y adicionalmente la utilización de tecnología indebida ocasiona un gran porcentaje de pesca incidental.

[...] [D]ada la sobreexplotación del recurso pesquero que se está presentando en el pacífico chocoano existe el inminente riesgo o peligro de que algunas de las especies marinas queden en peligro de extinción, por cuanto no se está permitiendo una adecuada renovación de los recursos naturales y si bien la AUNAP ha desplegado ciertas actuaciones para proteger los recursos y el ecosistema marino, en el presente asunto no se tiene la certeza de que dichas medidas estén siendo realmente efectivas y que sean

suficientes dada la importancia de la riqueza de los recursos naturales que están presentes en el pacífico chocoano.

[...] [S]e tiene que en el caso bajo estudio hay certeza científica de los daños ambientales que se están generando con la pesca indiscriminada en el Departamento del Chocó [...]

En esa medida, el Tribunal concluyó la “*vulneración y/o amenaza*” de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

Posteriormente, el Tribunal señaló que, de conformidad con la ley, se desprende que el M.A.D.S., el M.A.D.R., la Aunap, Codechocó y la Armada Nacional, tienen asignadas funciones directa y estrechamente relacionadas con el manejo, cuidado y preservación del ecosistema marino y con los recursos naturales renovables dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y, por lo tanto, están legitimadas y obligadas a adelantar las correspondientes actuaciones y/o gestiones administrativas necesarias que se requieren en procura de recuperar, restablecer y conservar el ambiente y el equilibrio ecológico en el pacífico colombiano, específicamente en jurisdicción del departamento del Chocó.

En consecuencia, mediante sentencia de 25 de julio de 2019⁵², el Tribunal dispuso lo siguiente:

“1º) Decláranse no probadas las excepciones denominadas: a) falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta tanto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el INCODER, el ICA y la Procuraduría General de la Nación, b) inepta demanda, c) falta de integración del litisconsorcio necesario esgrimidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (sic), d) falta de integración del contradictorio propuesto por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y e) innominada o genérica esgrimida por la Procuraduría General de la Nación.

2º) Deniégase la objeción por error grave manifestada por el INCODER y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contra dictamen pericial rendido por la ingeniera ambiental Maritza Córdoba Hinestroza.

3º) Decláranse vulnerados los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los

⁵² *Ibíd.*, folios 2099 y ss.

recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

4º) En este contexto de la aplicación cabal, oportuna y eficaz de los principios de coordinación, colaboración y concertación interinstitucionales respecto de la protección de los citados derechos colectivos ordénase lo siguiente:

a) Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, a la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó y a la Armada Nacional que en el término de cinco (5) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia elaboren conjuntamente y adopten mancomunadamente en el ámbito de sus respectivas competencias un proyecto integral y detallado donde se estipulen las actividades concretas, idóneas y necesarias que deben llevarse a cabo con el fin de hacer cesar, mitigar, prevenir, controlar y sancionar los impactos ambientales derivados de la práctica de la pesca industrial en el Pacífico colombiano, las que se ejecutarán con el fin de prevenir, conjurar la vulneración y/o amenaza de los derechos colectivos que se amparan con esta decisión, proyecto que deberá ejecutarse dentro de los nueve (9) meses siguientes a su aprobación conjunta por parte de las referidas entidades y/o autoridades públicas.

El diseño y adopción de las medidas de que trata el inciso interior deben asegurar el aprovechamiento sostenible y responsable de los recursos pesqueros y estar dirigidas a evitar que impactos ambientales negativos en el ecosistema marino como consecuencia del ejercicio de la pesca industrial, contemplando para ello el tipo de tecnologías que se deben usar en la actividad pesquera con especial protección y estímulo de la pesca artesanal, lo mismo que el procedimiento y sanciones que se aplicaran en caso de presentarse incumplimiento, medidas y acciones que deben ser informadas oportuna y oficialmente a la Armada Nacional para lo de su competencia mediante la implementación y ejecución de las acciones y operaciones tanto preventivas como de contención, erradicación y sometimiento.

b) Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, y a la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó que en el término de cinco (5) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia elaboren conjuntamente y con apoyo de los consejos comunitarios,

c) asociaciones y/o organizaciones que agrupen los pescadores artesanales en el departamento de Chocó y las fundaciones y/o instituciones especialistas en materia de protección del ecosistema marino, especialmente en el departamento de Chocó, un estudio técnico donde se evalué la necesidad del área mínima que se requiere para la ampliación de ZEPA en el litoral pacífico chocoano, resultados con los que deberán diseñar, implementar y optimizar las medidas de manejo especial de la ZEPA, aclarándose que las dimensiones y medidas restrictivas que rigen para dicha zona no pueden ser menores a las que se encuentran vigentes y deberán tenerse en cuenta la normatividad nacional e internacional que regulan la materia (tratados que el Estado colombiano ha suscrito y se sugiere tomar en cuenta los instrumentos voluntarios elaborados dentro del marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como también el Documento Técnico de Pesca 424 sobre medida de ordenación y su aplicación (Guía de Administrador Pesquero, Roma 2005) de la misma organización internacional), política de manejo especial cuyos instrumentos y protocolos podrán tener vocación sistemática de permanencia, resultados que una vez queden en firme se deberán notificar a la Armada Nacional para lo de su competencia.

d) Al cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional con jurisdicción en el Pacífico del departamento del Chocó que refuercen, actualicen e implementen de modo planificado y

sistemático los procedimientos de vigilancia y control que tienen implementados para la protección del ecosistema marino y de la actividad de pesca industrial, para lo cual se fija un término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia y, una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó adopten de manera definitiva los resultados de los estudios técnicos de que tratan los literales anteriores deberán incorporarse en el respectivo procedimiento durante el mes siguiente a su notificación para (sic) su necesaria y debida implementación y ejecución en el ámbito de sus respectivas competencias.

4º) Deniérganse las pretensiones de la demanda respecto de la protección de el derecho (sic) e interés colectivo relativo a la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

5º) Confórmase un comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia el cual estará integrado por la parte actora, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó, la Armada Nacional, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación [...]”.

VIII. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

VIII.1. El apoderado judicial de la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)**, mediante escrito presentado el 13 de agosto de 2019⁵³, interpuso recurso de apelación solicitando que se revoque la sentencia de primera instancia y que se declare probada la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de dicha autoridad, en consideración a que no es la entidad llamada a responder por las pretensiones de la demanda.

El M.A.D.S. es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y, en esa medida, sus competencias guardan relación con los recursos acuáticos, dentro de los que se encuentran “*el conjunto de organismos de la diversidad biológica cuyo ciclo de vida se cumple parcial o totalmente dentro del medio acuático, que no han sido objeto de domesticación, mejoramiento genético, cría regular o que han regresado a su estado salvaje*”; empero, “*de los cuales se excluyen los recursos pesqueros, [con todo, específicamente] le corresponde a la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos establecer las medidas de manejo y conservación de los recursos acuáticos, marinos y costeros de manera conjunta con las autoridades competentes*”.

⁵³ *Ibíd.*, folios 1573 y ss.

Asimismo, “en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, le corresponde fijar de común acuerdo las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares adyacentes, para que la autoridad competente expida los correspondientes permisos de aprovechamiento”.

Posteriormente, aseguró que dicho Ministerio está cumpliendo con los objetivos y funciones que le fueron asignados por la ley, lo cual se refleja con el desarrollo de las siguientes actividades:

En materia de ordenación ambiental del territorio, informó el estado de formulación de los planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras del litoral pacífico -P.O.M.I.U.A.C.-, así:

Nombre Unidad Ambiental Costera	Entidades participantes (Comisiones Conjuntas)	Departamentos	Estado 2018
PACÍFICO NORTE COLOMBIANO	CODECHOCÓ	Chocó	Documento propuesta institucional aprobado Comisión Conjunta 6 de diciembre de 2018
	Parques Nacionales Naturales		
	MinAmbiente		
BAUDÓ – SAN JUAN	CODECHOCÓ	Chocó	Documento propuesta institucional aprobado Comisión Conjunta 6 de diciembre de 2018
	MinAmbiente		

En materia de planes y programas de manejo de especies y ecosistemas de especial importancia, a la fecha se trabaja en la actualización: i) del Programa Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas y Continentales de Colombia (MMA, 2002) – componente marino; ii) del Plan Nacional de Especies Migratorias (M.A.V.D.T. & WWF, 2009); iii) del seguimiento al Plan Nacional para la Prevención, el Control y Manejo de las Especies Introducidas, Trasplantadas e Invasoras. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. The Nature Conservancy 2011; y iv) de la actualización del Programa Nacional de Uso Sostenible, Manejo y Conservación de los Ecosistemas de Manglar (MMA, 2002).

Como proyectos y acciones generales mencionó los siguientes:

i) En el marco del Comité Ejecutivo para la Pesca se han establecido cuotas anuales de pesca.

ii) Con el propósito de implementar acciones hacia la reducción de la fauna acompañante capturada por la flota camaronera industrial, el INVEMAR en co-ejecución con la Aunap y el M.A.D.S., han venido desarrollado en el Caribe y el Pacífico colombiano, el Proyecto “*Gestión Sostenible de la Captura Incidental en las Pesquerías de Arrastre en América Latina y el Caribe (REBYC II-LAC)*”.

Este proyecto es financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente -GEF- e implementado a nivel regional por la FAO. Su objeto consiste en “*Mejorar la estructura institucional y normativa para la cogestión de la pesca de arrastre de camarón y la captura incidental en el marco del Enfoque Ecosistémico de la Pesca. Fortalecer la gestión de las capturas incidentales y reducir los descartes mediante la introducción de prácticas sostenibles en la pesca de arrastre y la promoción de medios de vida sostenibles y equitativos a través de la mejora y diversificación de la cadena de valor de la captura incidental*”.

iii) Entre el M.A.D.S. y WWF Colombia, se celebró el Convenio 347 de 2016, con el objeto de “*aunar esfuerzos encaminados a la implementación de medidas de manejo y conservación de los recursos acuáticos marinos y costeros, a través de actividades de sensibilización, socialización, divulgación y concientización a escala local, regional y local*”. Así, en Tumaco (Nariño), en El Valle – Bahía Solano (Chocó) y en Juanchaco (Valle del Cauca), se realizaron actividades enfocadas a la conservación de las especies amenazadas en las que se incluyen tiburones, caracol pala, meros y chemas, atunes ballenas, langosta espinosa y piangua.

iv) Mediante trabajo conjunto realizado con el INVEMAR, se realizó la actualización de los libros rojos marinos de Colombia: de peces (finalizado) e invertebrados (por finalizar), donde se incluyen especies amenazadas tanto del Caribe, como del Pacífico colombiano.

v) Se ha venido trabajando en la ejecución de acciones en cuanto a los planes de acción nacional (PAN) y regional (PAR) para el manejo y conservación de tiburones tanto en el Caribe, como en el Pacífico colombiano.

vi) En el marco de la Comisión Interamericana del Atún Tropical -C.I.A.T.-, se ha venido participando en los diferentes espacios nacionales de trabajo (Sección Nacional y Comité Consultivo Nacional), como también la revisión y generación de comentarios sobre documentos técnicos orientada al desarrollo de temas técnicos y

propuestas de gestión y manejo sobre el recurso atún y especies relacionadas como tortugas marinas, tiburones, aves y mamíferos marinos en el Océano Pacífico Oriental.

vii) En relación con los mamíferos marinos se está llevando cabo la actualización del Plan de Acción Nacional Mamíferos Acuáticos de Colombia con el apoyo de la Fundación Omacha y WWF Colombia.

Además, se organizó el lanzamiento del Geoportal de Mamíferos Marinos - SIAM, plataforma que permitirá reunir toda la información de avistamientos de mamíferos marinos en Colombia⁵⁴. Igualmente, con el apoyo de la Comisión Ballenera Internacional (CBI), se realizó el “*TALLER TEÓRICO-PRÁCTICO PARA LA ATENCIÓN DE ENMALLAMIENTOS DE BALLENAS EN LA COSTA PACÍFICA DE COLOMBIA*”, actividad dirigida a fortalecer la capacidad de respuesta frente a casos de enmallamientos a través de la implementación de técnicas de rescate y liberación de mamíferos marinos.

El M.A.D.S., la Fundación Omacha y Parques Nacionales Naturales de Colombia, elaboraron la “*Guía de avistamiento responsable de mamíferos acuáticos en Colombia*”, documento que contribuye en la conservación de los mamíferos acuáticos del país, así como los ecosistemas donde habitan⁵⁵.

Finalmente, se elaboró la “*Guía para la Atención de Varamientos de Mamíferos Acuáticos en Colombia*”.

En lo relativo a regulación, afirma que se expidieron los siguientes actos administrativos: i) la Resolución 1912 de 2017, mediante la cual se actualizó la Lista Oficial de especies amenazadas en Colombia⁵⁶; ii) la Resolución 1907 de 2017, mediante la cual se oficializó la ampliación del SFF Malpelo, y la Resolución 1908 del

⁵⁴ Toda la información oficial sobre avistamiento de mamíferos marinos de Colombia se encuentra disponible en el siguiente Enlace: <http://buritaca.invemar.org.co/geovisorsiam/>

⁵⁵ El documento reporta la presencia de 39 especies de mamíferos marinos pertenecientes a 8 de las 19 familias registradas en el mundo: Balaenopteridae (6 especies), Physeteridae (1), Kogiidae (2), Ziphiidae (4), Delphinidae (18), Trichechidae (2), Otariidae (5) y Phocidae (1). Adicionalmente, el zifio de longman (*Indopcetus pacificus*), perteneciente a la familia Ziphiidae, no ha sido reportado para Colombia, pero por distribución puede estar presente en el Pacífico colombiano. De estas especies, 20 están en algún grado de amenaza según las categorías del Libro Rojo de Mamíferos de Colombia. Los cetáceos abarcan 12 familias que agrupan 91 especies, 32 de ellas presentes en al menos una de las dos costas colombianas.

⁵⁶ Permitiendo a través de esta regulación ampliar el conocimiento del estado actual de las poblaciones, así como sus riesgos y amenazas asociadas.

mismo año por la cual se delimitó y alinderó el Distrito Nacional de Manejo Integrado Yuruparí – Malpelo; iii) la Resolución 0883 de 2018, “*por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de agua marinas, y se dictan otras disposiciones*”; iv) la Resolución 1263 de 2018 “*por medio de la cual se actualizan las medidas para garantizar la sostenibilidad y la gestión integral de los ecosistemas de manglar y se toman otras determinaciones*”; y v) el artículo 247 de la Ley 1753 de 2015, en virtud del cual, mediante CONPES, deberá formularse y adoptarse la Política Integrada para la Gestión de Zonas Marinas, Costeras e Insulares.

Por último, precisó que la Aunap y el Incoder son las entidades llamadas a tomar las decisiones sobre el establecimiento de las Z.E.P.A.

VIII.2. La apoderada judicial de la **Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (M.A.D.R.)**, aunque mediante escrito aportado el 13 de agosto de 2019⁵⁷ manifestó interponer recurso de apelación, lo cierto es que no formuló ningún reparo específico en contra de alguno de los elementos de la sentencia de primera instancia, tal y como lo dispone la Ley 1564 de 2012⁵⁸, pues se limitó a reiterar los argumentos consignados en el escrito de contestación de la demanda.

IX. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

IX.1. El apoderado judicial de la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)**, mediante escrito allegado el 26 de noviembre de 2019⁵⁹, presentó alegatos de conclusión reiterando la solicitud de que se exima de responsabilidad a dicho Ministerio, debido a que este ha actuado dentro del marco del orden jurídico establecido, cumpliendo con la función de formular políticas en materia ambiental y de recursos naturales, y reiteró que la Aunap y el Incoder son las

⁵⁷ *Ibíd.*, folios 1579 y ss.

⁵⁸ “Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. [...]”

Artículo 322. Oportunidad y requisitos. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas: [...].

3. [...]. Cuando se apele una sentencia, el apelante, al momento de interponer el recurso en la audiencia, si hubiere sido proferida en ella, o dentro de los tres (3) días siguientes a su finalización o a la notificación de la que hubiere sido dictada por fuera de audiencia, deberá precisar, de manera breve, los reparos concretos que le hace a la decisión, sobre los cuales versará la sustentación que hará ante el superior.

Para la sustentación del recurso será suficiente que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la providencia apelada. [...]”

⁵⁹ *Ibíd.*, folios 1645 y ss.

entidades llamadas a tomar decisiones sobre las Z.E.P.A. y porque la autoridad ambiental del lugar es Codechocó.

IX.2. La apoderada judicial de la **Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural (M.A.D.R.)**, mediante escrito aportado el 29 de noviembre de 2019⁶⁰, presentó alegatos de conclusión reiterando la solicitud en torno a que *“se declare la existencia de falta de legitimación en la causa por pasiva”* de ese Ministerio, en tanto que este ha ejercido el control de tutela con los diversos órganos del sector, porque las afirmaciones de la parte demandante no se han demostrado y porque el juez de primera instancia *“no consideró todo el anclaje armonioso entre las entidades del sector para evitar cualquier daño, y el desarrollo que ha tenido la normatividad para cumplir con su objetivo y fines estatales para con la comunidad”*.

IX.3. La apoderada judicial de la parte demandante, esto es, la **Federación de Trabajadores de la Pesca Artesanal de la Costa Pacífica Chocoana -Fedepesca-** y el **Consejo Comunitario de Los Delfines**, mediante escrito enviado el 28 de noviembre de 2019⁶¹, presentó alegatos de conclusión en los siguientes términos:

Las entidades recurrentes no cuestionaron los graves impactos que la sobrepesca le está generando al ecosistema marino y a los pescadores artesanales de la región, y tampoco la vulneración de los derechos colectivos amparados por el Tribunal de primera instancia.

De un lado, el M.A.D.R., como órgano rector del respectivo sector administrativo, es el encargado de formular, adoptar, dirigir, coordinar, orientar, hacer seguimiento y evaluar la política nacional pesquera, de manera tal que asegure un aprovechamiento responsable y sostenido de los recursos pesqueros. La omisión y el actuar poco diligente del M.A.D.R. en ese sentido ha permitido los impactos y afectaciones generados por la pesca industrial.

De otro lado, el M.A.D.S., como órgano rector del sector ambiente y desarrollo sostenible, es la entidad encargada de definir la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables para asegurar su conservación y aprovechamiento sostenible y, especialmente, de los recursos pesqueros, así como,

⁶⁰ *Ibíd.*, folios 1648 y ss.

⁶¹ *Ibíd.*, folios 1651 y ss.

con carácter prioritario, de las políticas ambientales para el Chocó Biogeográfico desde 1993.

Además, entre otras funciones, le asisten las de: i) ejercer inspección y vigilancia sobre los asuntos asignados a las C.A.R.; ii) evaluar el impacto de los efectos económicos de los factores ambientales de la pesca y el costo del deterioro del ecosistema marino causado por la sobreexplotación del recurso pesquero; y iii) definir programas para el saneamiento del ecosistema marino afectado por la pesca industrial.

Tan evidente es la omisión del M.A.D.S. en el cumplimiento de sus deberes que, en sede de apelación -2019-, reiteró el escrito presentado con la contestación de la demanda en el año 2012, para sostener que ha cumplido a cabalidad con sus funciones; sin embargo, no hay prueba alguna al respecto, de cara a la actividad pesquera en el pacífico chocoano.

i) En relación con el ordenamiento ambiental costero, Codechocó no ha adoptado los planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras - P.O.M.I.-U.A.C.- que se encuentran en el Chocó, estas son, las del Pacífico Norte Chocoano y Baudó – San Juan. El M.A.D.S. no ha ejercido sus funciones de control, evaluación y seguimiento respecto de la inoperancia de la C.A.R.

ii) El Plan Nacional de Especies Migratorias es un documento informativo de diagnóstico e identificación de acciones, más no constituye un programa de manejo del ecosistema marino. Muestra de ello es que el mismo documento se limita a mencionar que la captura incidental por pesca de atún es una amenaza para los mamíferos marinos, y que, frente a la pesca de atún, las principales amenazas son la sobrepesca y la falta de control de los volúmenes de pesca de las embarcaciones de bandera extranjera. Además, se trata de información que estaría desactualizada desde hace 10 años.

iii) El alcance del proyecto REBYC – II LAC es bastante limitado, toda vez que busca la gestión sostenible de la captura incidental en Puebloviejo – Magdalena, Tolú – Sucre y Punta en Buenaventura, sin comprender alguna acción directa en el Chocó ni abarcar la totalidad de los 1.300 kilómetros del litoral pacífico colombiano.

iv) La membresía de Colombia en la Comisión Interamericana del Atún Tropical - C.I.A.T.- no es un factor de sostenibilidad de la política pesquera colombiana, puesto que en los años 2017 y 2019 esa Comisión reportó que el *stock* reproductor de atún de aleta amarilla se encuentra ligeramente por debajo del límite sostenible y el recurso al límite de su máxima producción. También se concluyó que en el Océano Pacífico Oriental el atún de aleta amarilla se encontraba en un estado de sobrepesca ligera, mientras que el atún de aleta azul se encuentra en pleno estado de sobrepesca. Sin embargo, la cuota global de pesca de atún en el país se ha mantenido intacta desde al menos el 2012.

v) En el marco del Comité Ejecutivo para la Pesca -C.E.P.-, el M.A.D.S. debe proponer los criterios ambientales que serán tenidos en cuenta por el M.A.D.R. para establecer los niveles permitidos de aprovechamiento del recurso pesquero o las cuotas globales de pesca del país. No obstante, el proceder del M.A.D.S. en la política pesquera aplicable al litoral pacífico chocono -como área de especial importancia ecológica-, ha permitido la sobreexplotación del recurso pesquero en detrimento de su sostenibilidad, omitiendo el ejercicio de sus funciones de evaluación, control y seguimiento en relación con las consecuencias de carácter ambiental que suponen las actividades de Codechocó.

En síntesis, el M.A.D.S. ha omitido su deber de coordinación con las demás autoridades competentes a efectos de que las decisiones del sector pesquero sean debidamente integradas.

IX.4. Los demás sujetos procesales, incluyendo el **agente del Ministerio Público**, guardaron silencio en esta etapa procesal.

X. CONSIDERACIONES DE LA SALA

X.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998⁶², en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento

⁶² “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁶³ y con el artículo 13 del Acuerdo 58 N.º 080 de 2019⁶⁴, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

X.2. Las acciones populares y su procedencia

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998 y 1437 de 18 de enero de 2011, **tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten perturbados por un daño contingente; por un peligro o amenaza;** o por un agravio o vulneración, atribuibles a la conducta activa u omisiva de cualquiera persona, natural o jurídica, sea esta de derecho público o privado⁶⁵.

Tanto la jurisprudencia Constitucional⁶⁶, como de esta Corporación⁶⁷, ha reiterado que el **derecho colectivo** es aquel cuyo uso y goce se encuentra a disposición de

⁶³ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

⁶⁴ Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

⁶⁵ Ley 472 de 1998, artículos 2.º, 9.º y 14.

La acción popular es el instrumento procesal público, de rango constitucional y carácter principal, diseñado específicamente para proteger derechos e intereses colectivos; en tal virtud, al juez de la acción popular le asiste la obligación de disponer de las medidas necesarias y adecuadas dirigidas a evitar el daño contingente (**finalidad preventiva**) y/o hacer cesar el peligro o la amenaza, así como la vulneración o el agravio que se presente contra los mismos (**finalidad preventiva/suspensiva**). De igual forma, en caso de que se haya consumado el daño sobre los derechos e intereses colectivos, el operador judicial está en el deber, en tanto sea posible, de adoptar las órdenes apropiadas para restituir las cosas a su estado anterior (**finalidad restitutiva**).

⁶⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil): “[...] las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. [...]. En este contexto [...], la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. [...]. [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho”.

⁶⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Rad. Núm: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP): “[...] El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”.

cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición; es decir que, por oposición al derecho subjetivo, no es posible que el disfrute y, por consiguiente, la titularidad del derecho colectivo recaigan exclusivamente sobre el patrimonio de una sola persona o de un grupo específico de personas.

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

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones⁶⁸ acerca de la **naturaleza** de la acción popular, y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

*“[...] (i) ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]”*⁶⁹.

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional⁷⁰ como el Consejo de Estado⁷¹, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC): “[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]”.

⁶⁸ Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁰ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada⁷², los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales⁷³, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados⁷⁴.

X.3. Planteamiento del problema

X.3.1. La Federación de Trabajadores de la Pesca Artesanal de la Costa Pacífica Chocoana -Fedepesca- y el Consejo Comunitario de Los Delfines, les atribuyeron al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S), al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (M.A.D.R.), al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), al Instituto Colombiano Agropecuario (I.C.A.), a la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó) y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano; con la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y con la defensa del patrimonio cultural de la Nación, en razón de las afectaciones de carácter ambiental, social, económico y cultural que se presentan en la costa pacífica chochoana como consecuencia de las actividades de pesca industrial.

X.3.2. La Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca -previa vinculación de la Aunap y de la Armada Nacional-, mediante

⁷² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

⁷³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

⁷⁴ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

sentencia de 25 de julio de 2019, sostuvo que en el proceso no obraban evidencias que permitieran establecer la afectación de los derechos colectivos relacionados con la defensa del patrimonio cultural de la Nación por cuenta del ejercicio de la actividad de pesca industrial en el pacífico chocoano.

No obstante lo anterior, el Tribunal sí encontró afectados los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y el equilibrio ecológico debido a que la delimitación de la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal del Norte del Pacífico - Z.E.P.A.- resultaba insuficiente y, también, por cuenta de las afectaciones de los ecosistemas marinos del departamento del Chocó, generadas por las actividades de pesca industrial de arrastre mediante artes dañinas, las capturas incidentales de especies, la sobreexplotación de los recursos pesqueros y la captura de especies que no alcanzan la talla mínima.

Al encontrar comprometida la responsabilidad del M.A.D.S., del M.A.D.R., de la Aunap, de Codechocó y de la Armada Nacional, el Tribunal les ordenó, en primer lugar, la elaboración y ejecución de un proyecto que permita controlar los impactos ambientales ocasionados por la pesca industrial en el pacífico chocoano y, en segundo lugar, que realizaran un estudio técnico para determinar el área que debe tener la Z.E.P.A. del litoral pacífico chocoano, así como la implementación de las medidas de manejo correspondientes. La sentencia indicó que la Armada Nacional deberá implementar tal estudio en sus procedimientos de vigilancia y control para la protección del ecosistema marino del Departamento del Chocó.

X.3.3. Inconformes con la determinación de primera instancia, los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, interpusieron recursos de apelación.

X.3.3.1. La Sala advierte que en el escrito de impugnación de la sentencia de primera instancia, la apoderada judicial del M.A.D.R. replicó la contestación de la demanda que había presentado en el año 2012. Es decir que el recurso de apelación no plantea un punto de derecho o una situación jurídica específica en contra de los razonamientos en virtud de los cuales el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió la presente controversia. Se reitera, el recurso de apelación no contiene ninguna razón que tienda a desvirtuar la motivación de la sentencia de primera instancia o las órdenes que fueron dictadas en la parte resolutive de esta.

A voces de la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso- (regulación aplicable por disposición expresa de la Ley 472 de 1998) la finalidad del recurso de apelación consiste en que el superior jerárquico examine la cuestión decidida en primera instancia, únicamente conforme a los reparos concretos formulados por el recurrente, a efectos de que aquella sea revocada o reformada⁷⁵.

Así pues, el hecho consistente en haber reiterado un escrito homologo al presentado 8 años atrás durante la oportunidad procesal de contestar la demanda de primera instancia, denota un claro incumplimiento de las cargas procesales del M.A.D.R., dado que el contexto en el que se efectuaron tales planteamientos cambió, y adicionalmente la cartera ministerial olvida su deber de contradecir directamente la sentencia de primera instancia planteado en el artículo 322 del C.G.P.

Bajo esa lógica y en tanto los planteamientos formulados por la abogada en el recurso de apelación ya fueron ventilados, discutidos y resueltos en el trámite de primera instancia, no existe ningún aspecto o cuestión jurídica frente al cual la Sala deba emitir un pronunciamiento. En consecuencia, por sustracción de materia⁷⁶, en lo que involucra al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -M.A.D.R.-, la Sala procederá a confirmar la sentencia de primera instancia.

X.3.3.2. De otro lado, el M.A.D.S. recurrió la decisión de primera instancia, fundamentalmente, porque desde el ámbito de sus competencias ha desplegado una serie de actividades en virtud de las cuales, a su juicio, se puede concluir que ha protegido el ecosistema marino del Departamento del Chocó, al punto de garantizar el debido ejercicio de los derechos colectivos amparados por el Tribunal.

⁷⁵ “Artículo 320. Fines de la apelación. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. [...].

Artículo 322. Oportunidad y requisitos. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas: [...].

3. [...]. Cuando se apele una sentencia, el apelante, al momento de interponer el recurso en la audiencia, si hubiere sido proferida en ella, o dentro de los tres (3) días siguientes a su finalización o a la notificación de la que hubiere sido dictada por fuera de audiencia, deberá precisar, de manera breve, los reparos concretos que le hace a la decisión, sobre los cuales versará la sustentación que hará ante el superior.

Para la sustentación del recurso será suficiente que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la providencia apelada. [...].”

⁷⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 13 de febrero de 2020, Rad. N.º 05001-23-31-000-2006-03426-01, C.P: Ramiro Pazos Guerrero. “[...]. Acerca de la Nación - Rama Judicial, la primera instancia determinó su absolución y sobre su responsabilidad nada se dijo en los recursos de apelación, de suerte que la Sala no se pronunciará sobre su legitimación por sustracción de materia. [...].”

X.3.4. Así las cosas, en tanto que el M.A.D.S. no cuestionó las afectaciones generadas por la pesca industrial sobre los ecosistemas marinos del Departamento del Chocó, le corresponde a la Sala determinar si *¿le es atribuible al M.A.D.S. la afectación de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, en consideración a que las actividades desarrolladas en el ejercicio de sus competencias fueron suficientes para garantizar la protección del ecosistema marino del Departamento del Chocó y, en consecuencia, del ejercicio adecuado de la pesca artesanal?*

Previamente a la resolución del caso concreto, la Sala considera necesario hacer referencia a los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, al igual que el marco jurídico de la actividad pesquera en Colombia.

X.4. El derecho a gozar de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968⁷⁷, dispone que “[...] [l]os Estados Partes [...] reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental [...]”. Así pues, a efectos de asegurar la plena efectividad de este derecho, los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para lograr, entre otros objetivos, “[...] [e]l mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente [...]”⁷⁸. [Subraya la Sala].

Con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974)⁷⁹, en Colombia se estableció en materia ambiental el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano. Asimismo, la Constitución Política de 1991 clasifica el medio ambiente dentro de la categoría de derecho colectivo (art. 79 CP),

⁷⁷ “por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.

⁷⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-1077 de 12 de diciembre de 2012 (M. P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub): “[...]. Así pues, de conformidad con la interpretación que el Comité DESC ha dado del derecho a la salud, el amparo de éste conlleva, entre otras obligaciones, la de proteger el medio ambiente. [...]”

⁷⁹ Decreto 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.

el cual es objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (art. 88 CP).

La ubicación del medio ambiente en esa categoría, resulta particularmente importante, “[...] *ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]*”⁸⁰.

Estos mandatos constitucionales deben ser comprendidos como parte de los desarrollos jurídicos internacionales y regionales que se venían dilucidando tiempo atrás, entre los cuales se encuentran: **(i)** la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; **(ii)** el Informe Brundtland o “Nuestro Futuro Común” de 1987; **(iii)** la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; **(iv)** la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002; **(v)** la Conferencia de 2012 sobre Desarrollo Sostenible; **(vi)** la Cumbre de París de 2015 sobre Cambio Climático, entre otros.

Los anteriores instrumentos exponen el interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental y los principales compromisos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La regulación normativa del medio ambiente no se limita a su consagración constitucional, pues se han promulgado normas, de diferentes categorías, dirigidas a fortalecer su protección, a saber:

El Decreto 2811 de 1974⁸¹, “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”, reconoce que es

⁸⁰ Corte Constitucional, sentencia C-401 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

⁸¹ “ARTICULO 2o. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene

necesaria la implementación de medidas y acciones tendientes a preservar, restaurar y conservar el medio ambiente.

Por su parte, la Ley 99 de 1993 establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales:

(i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo;

(ii) en la utilización de los recursos hídricos el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso;

(iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica y las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución;

(iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables;

(v) el paisaje, por ser patrimonio común, deberá ser protegido;

(vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia, son de obligatorio cumplimiento; y

(vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha entendido y desarrollado que la noción de medio ambiente comprende los elementos biofísicos y **los recursos naturales como** el suelo, **el agua**, la atmósfera, la flora, **la fauna**, etc., **los cuales**

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

2o. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos. 3o. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente”.

pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, de suerte que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades⁸².

Es así como, recientemente, la Sección Primera del Consejo de Estado hizo alusión al contenido de este derecho, en el sentido de resaltar el carácter ecológico de la Constitución de 1991; así como la obligación del Estado y de los particulares de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y de prevenir y controlar los factores de deterioro de este. Al respecto, la sentencia de 8 de junio de 2017⁸³, señaló lo siguiente:

*“[...] Para la jurisprudencia constitucional, el ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se refiere a **“aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”***⁸⁴. En este sentido, el ambiente sano es un derecho colectivo, no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular. [...]”⁸⁵⁻⁸⁶.

*“[...] la **protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos***⁸⁷ (Artículo 366 C.P.)” [...]”⁸⁸.

*“La **defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección*** [...]”⁸⁹⁻⁹⁰.

⁸² Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸³ Rad. N.º 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP)

⁸⁴ T-453/98 M.P Alejandro Martínez Caballero y T-851/10 M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸⁵ T-863A/99 M.P Alejandro Martínez Caballero.

⁸⁶ Aparte citado en la sentencia T-707/12, Referencia: expediente T-3.056.570. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, DC., 11 de septiembre de 2012.

⁸⁷ Sentencia T-254/93. Antonio Barrera Carbonell.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2001. Referencia: expediente LAT-191. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D.C., 28 de junio de 2001.

⁸⁹ Consultar, entre otras, las Sentencias T411/92 y T-046/99.

⁹⁰ Aparte citado en la Sentencia C-671 de 2001.

En el mismo sentido, esta Sección ha considerado, en cuanto al **derecho al goce de un ambiente sano**, lo siguiente:

“[...] La Carta Política en su artículo 79, reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Con miras a una adecuada materialización de tales propósitos, dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

*Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, **el equilibrio de los ecosistemas**, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural [...]”⁹¹. [Subraya la Sala].*

En relación con el desarrollo económico y el derecho a un medio ambiente sano y a un equilibrio ecológico, la Corte constitucional ha manifestado que “[...] *la Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico”⁹². [Subraya la Sala].*

En ese orden de ideas, la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: “[...] **(i) derecho fundamental** (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); **(ii) de derecho-deber** (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); **(iii) de objetivo social** (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); **(iv) de deber del Estado** (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación

⁹¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso.

⁹² Corte Constitucional, sentencias C-519 de 21 de noviembre de 1994 (M. P: Vladimiro Naranjo Mesa); C-035, 298, 389 y 445 de 2016; C-127, SU-095 y C-127 de 2018, entre otras.

*ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]*⁹³.

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

*“[...] La Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados derechos colectivos (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, “ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “[!]a humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]*⁹⁴.

De lo anterior se advierte que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. En efecto, todos los habitantes del territorio nacional tienen derecho a gozar de un ambiente sano, lo que genera, por un lado, el deber de velar por su conservación, y por el otro, el derecho de participar en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente, al Estado se le imponen cargas para lograr su protección, como lo son prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas al ambiente y exigir la reparación de los daños causados.

X.5. Marco jurídico de la actividad pesquera. Medio ambiente, alimentación e igualdad

El artículo 2° de la **Constitución Política de Colombia** señala que son fines esenciales del Estado, entre otros, “[...] *servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]*”. Igualmente, se estableció que “[...] *[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y*

⁹³ Consejo de Estado, Sección primera. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 76001-23-31-000-2011-01300-01(AP).

⁹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C- 632 de 2011.

libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

De la misma forma, la Constitución resalta que “[...] [e]l ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades [...], [por consiguiente] [t]oda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes [...], [r]espetar los derechos ajenos y no abusar de los propios [...] [y] [p]roteger los recursos [...] naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano [...]”⁹⁵.

Como consecuencia de que “[e]s obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas [...] naturales de la Nación”⁹⁶ y en tanto que “[t]odas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”⁹⁷, es preciso señalar que, de manera específica, en materia ambiental al Estado le compete “[...] proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”⁹⁸; planificar “[...] el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]”⁹⁹, entre otros.

Paralelo a ello, la Constitución también precisó que la producción de alimentos debe gozar de especial protección por parte del Estado y, por tanto, a este le asisten dos deberes concretos. El primero es el relativo a darle “[...] prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. [...]”. Y, por otro lado, las autoridades deben promover “[...] la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”¹⁰⁰.

⁹⁵ Artículo 95, numerales 1.º y 8.º.

⁹⁶ *Ibíd.*, artículo 8.º.

⁹⁷ *Ibíd.*, artículo 79.

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Ibíd.*, artículo 80.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, artículo 65.

Asimismo, la Constitución establece los principios de igualdad y de multiculturalismo al proteger la diversidad étnica y cultural de la población¹⁰¹, así como reconocer la necesidad de que el Estado: i) promueva las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; ii) adopte medidas en favor de grupos discriminados o marginados; iii) proteja de manera especial a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y iv) sancione los abusos o maltratos que contra dichos grupos de personas se cometan¹⁰².

Por su parte, el artículo 334 indica la facultad del Estado, en virtud de la ley, de intervenir en la economía, especialmente, en la explotación de los recursos naturales, así como en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, todo con el fin de alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, tales como: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, la preservación de un ambiente sano, el pleno empleo, la productividad, la competitividad, el desarrollo armónico de las regiones, el acceso efectivo de todas las personas -especialmente las de menores ingresos- a los bienes y servicios básicos, entre otros.

En virtud de lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples ocasiones ha amparado los derechos fundamentales de la población pesquera a la vida y vivienda digna, al trabajo, al mínimo vital y a la dignidad humana, justamente en consideración de los mandatos constitucionales que demandan su protección especial en razón de su desprotección, de su estado de debilidad manifiesta, de su situación de disparidad en relación con otros sectores o actividades económicas y de que la actividad de pesca artesanal constituye su sustento al proporcionar los recursos para su subsistencia¹⁰³.

No obstante, la Corte, en orden a garantizar la seguridad alimentaria, también ha advertido el equilibrio que debe existir entre las actividades que se fundamentan en

¹⁰¹ *Ibíd.*, artículo 7.º.

¹⁰² *Ibíd.*, artículo 13.

¹⁰³ Consejo de Estado,

Sección Primera, sentencia de 22 de septiembre de 2016, Rad. N.º 47001-23-31-000-2016-00029-01(AC), C.P: María Elizabeth García González; Sección Segunda, sentencias de 15 de marzo de 2012, Rad. N.º 47001-23-31-000-2012-00014-01(AC), C.P: Gerardo Arenas Monsalve -Subsección "B"- y de 29 de junio de 2010, Rad. N.º 47001-23-31-000-2010-00072-01(AC), C.P: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren -Subsección "A"-. Y, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2010, Rad. N.º 47001-23-31-000-2010-00025-01(AC), C.P: Mauricio Torres Cuervo.

el aprovechamiento de los recursos naturales, como la de pesca artesanal, y el derecho a gozar de un ambiente sano, bajo el concepto de desarrollo sostenible, en los siguientes términos:

[...].

En el marco de esta garantía, el desarrollo sostenible debe guardar un equilibrio con las prácticas tradicionales^[104]. Así, el acceso sostenible a los alimentos se deriva de las condiciones de sostenibilidad ambiental, cuya garantía exige la prudente gestión pública y comunitaria de los recursos, de tal manera que se asegure la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras^[105], sin descuidar los derechos fundamentales de las comunidades indígenas a la identidad étnica y cultural, a la autonomía y al territorio^[106]. “(E)l desarrollo sostenible^[107] debe ir en armonía no sólo con una planificación eficiente sobre la explotación de los recursos naturales para preservarlos para las generaciones siguientes, sino que también debe contar con una función social, ecológica y acorde con intereses comunitarios y la preservación de valores históricos y culturales de las poblaciones más vulnerables”^[108].

[...].”

La **Ley 23 de 19 de diciembre de 1973**¹⁰⁹ y el **Decreto 2811 de 18 de diciembre 1974**¹¹⁰, precisan que el ambiente es patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares en atención a que es de utilidad pública e interés social. Asimismo, aquella ley se trazó como propósito fundamental “[p]revenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional”.

Según el artículo 8° del Decreto 2811, “[...] [s]e entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.

¹⁰⁴ Sentencia C-262 de 1996.

¹⁰⁵ “Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2010).

¹⁰⁶ Ver Sentencia C-077 de 2017.

¹⁰⁷ Ver Declaración del Medio Ambiente Humano de Estocolmo (1972) principios 4, 8, 11 y 14.

¹⁰⁸ Sentencia T-348 de 2012.

¹⁰⁹ “Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones”. Artículo 2.º.

¹¹⁰ “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. Artículo 1.º.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental [...]. La contaminación puede ser física, química, o biológica [...]”.

En tal virtud, la misma disposición señala como factores que deterioran el ambiente, “[*]a contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables. [...], [*]a extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos [...]*”¹¹¹, entre otros.*

De igual forma, resulta necesario indicar que los recursos naturales y demás elementos ambientales deben ser utilizados conforme a los principios de eficiencia, no interferencia, derechos adquiridos, priorización de las necesidades, coordinación, planeación integral, desarrollo sostenible o equilibrado e interés o bienestar general. En consecuencia, “[*]os recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles [...] [produciendo su] agotamiento o [...] deterioro grave [...] o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público*”¹¹².

El Decreto 2811 también dispone que “[*c]orresponde al Estado la protección del ambiente marino, constituido por las aguas, por el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo del mar territorial y el de la zona económica, y por las playas y recursos naturales renovables de la zona. Esta protección se realizará con las medidas necesarias para impedir o prevenir la contaminación de la zona con sustancias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos hidrobiológicos y menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer los demás usos legítimos del mar. [...]*”¹¹³.

Dicho cuerpo normativo advirtió la importancia de la seguridad alimentaria. En esa medida, señaló que elementos ambientales como los hábitats de peces y crustáceos, así como las aguas destinadas a la producción de alimentos son objeto de protección y control especial¹¹⁴. Además, para dichos efectos, mediante varias otras disposiciones¹¹⁵ se encargó de garantizar, fomentar y regular el ejercicio de la

¹¹¹ *Ibíd.*, artículo 8.º literales a) y g).

¹¹² *Ibíd.*, artículo 9.º

¹¹³ *Ibíd.*, artículo 164.

¹¹⁴ *Ibíd.*, artículo 137, literales a) y b).

¹¹⁵ *Ibíd.*, artículos 104; 118; 143; 267, inciso segundo; 274; 275; 278; 279 y 280.

actividad de pesca -incluso la de subsistencia-, con el fin de “[...] asegurar la conservación, el fomento y el aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos¹¹⁶] y del medio acuático, y lograr su disponibilidad permanente y su manejo racional según técnicas ecológicas, económicas y sociales”¹¹⁷.

En el mismo entendido, el legislador promulgó la **Ley 13 de 15 de enero de 1990 - Estatuto General de Pesca-**, con el objeto de “[...] regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido”¹¹⁸, de procurar el mantenimiento de las condiciones óptimas y la protección de los cuerpos de agua donde se desenvuelve la actividad pesquera¹¹⁹ y de garantizar la seguridad alimentaria¹²⁰.

De tal forma, el Decreto 2811 prohibió el ejercicio de la pesca mediante el uso: de explosivos o sustancias venenosas que produzcan la muerte o el aletargamiento de los individuos de especies hidrobiológicas; de instrumentos no autorizados; de aparejos, redes y aparatos de arrastre de especificaciones que no correspondan a las permitidas o que siéndolo se usen en lugares no permitidos; o de maniobras que de alguna forma afecten los cuerpos de agua donde se encuentran presentes los recursos hidrobiológicos¹²¹.

“Artículo 271. Entiéndese por pesca el aprovechamiento de cualquiera de los recursos hidrobiológicos o de sus productos mediante captura, extracción o recolección.

Se consideran actividades relacionadas con la pesca el procesamiento, envase y comercialización de recursos hidrobiológicos.

Artículo 272. Se entiende por industria pesquera toda actividad de cultivo, captura, recolección, extracción, procesamiento y envase de productos hidrobiológicos y su comercialización.

Artículo 273. Por su finalidad la pesca se clasifica así:

1.- Comercial, o sea la que se realiza para obtener beneficio económico y puede ser:

a. Artesanal, o sea la realizada por personas naturales que incorporan a esta actividad su trabajo o por cooperativas u otras asociaciones integradas por pescadores, cuando utilicen sistemas y aparejos propios de una actividad productiva de pequeña escala;

b. Industrial, o sea la realizada por personas naturales o jurídicas con medios y sistemas propios de una industria de mediana o grande escala;

2. De subsistencia, o sea la efectuada sin ánimo de lucro, para proporcionar alimento a quien la ejecute y a su familia;

3. Científica, o sea la que se realiza únicamente para investigación y estudio;

4. Deportiva, o sea la que se efectúa como recreación o ejercicio, sin otra finalidad que su realización misma;

5. De control, o sea la que se realiza para regular determinadas especies, cuando lo requieran circunstancias de orden social, económico o ecológico;

6. De fomento, o sea la que se realiza con el exclusivo propósito de adquirir ejemplares para establecer o mantener criaderos particulares de especies hidrobiológicas”.

¹¹⁶ *Ibíd.*, “Artículo 270. Entiéndese por recursos hidrobiológicos el conjunto de organismos animales y vegetales cuyo ciclo de vida se cumple totalmente dentro del medio acuático, y sus productos”.

¹¹⁷ *Ibíd.*, artículo 266.

¹¹⁸ Artículos 1.º, 2.º, 51 y 52.

¹¹⁹ Artículo 5.º.

¹²⁰ Artículos 26, 44 y 47.

¹²¹ Artículo 282.

Asimismo, se encuentra prohibido pescar en zonas y en épocas con veda; destruir, afectar o alterar con el uso de prácticas prohibidas los ecosistemas o los elementos ambientales que sirven de refugio, fuente de alimentación o abrigos naturales a otras especies hidrobiológicas, tales como la flora acuática, arrecifes o corales; pescar más de los individuos hidrobiológicos autorizados o de tallas menores a las permitidas, entre otras actividades¹²².

Finalmente, valga mencionar que el mismo C.N.R.N.R., en la búsqueda de impulsar y consolidar la actividad pesquera y mejorar las condiciones socioeconómicas de los pescadores artesanales, ordenó el fomento de la organización de cooperativas, empresas comunitarias y otras asociaciones semejantes¹²³; el establecimiento de incentivos económicos; la creación de escuelas de pesquería y la organización de asistencia técnica que debe ser prestada¹²⁴.

En efecto, posteriormente, el Estatuto General de Pesca catalogó la actividad pesquera como “*de utilidad pública e interés social*”¹²⁵ y, por tanto, se generaron unos deberes concretos en cabeza del Estado relativos a impulsar y propiciar una mayor participación de los colombianos en el desarrollo de la actividad pesquera¹²⁶.

XI. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

De conformidad con lo indicado en el planteamiento del problema jurídico (apartado X.3.), la Sala procederá a resolver si le es atribuible al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -M.A.D.S.- la afectación de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, en consideración a que las actividades desarrolladas en el ejercicio de sus competencias fueron insuficientes para garantizar la protección del ecosistema marino del departamento del Chocó, afectando así el ejercicio adecuado de la pesca artesanal por parte de los habitantes de la región costera.

¹²² *Ibíd.*, artículo 283.

En el mismo sentido, Cfr. Ley 13 de 1990, artículos 29, 48, 54, entre otras.

¹²³ Artículo 287.

¹²⁴ *Ibíd.*, artículo 288.

¹²⁵ “Artículo 3.º. [...] Entiéndese por actividad pesquera el proceso que comprende la investigación, extracción, cultivo, procesamiento y comercialización de los recursos pesqueros”.

¹²⁶ Artículos 4.º, 13, numeral 14; 15, numeral 7; 23, 50, 51, numeral 3.º; 60, 61, 62, 63, 66, 67 y ss., entre otras.

Sin embargo, antes de resolver cada uno de los planteamientos propuestos por el recurrente, la Sala se pronunciará sobre: **i)** la situación de amenaza en que se encuentran las especies marinas y costeras debido a la sobrepesca, la captura incidental y el uso de artes de pesca ilegales y dañinas; **ii)** la situación de amenaza en que se encuentra la subsistencia y calidad de vida, así como la identidad étnica de los pescadores artesanales del Chocó Biogeográfico; **iii)** el rol del M.A.D.S. como entidad coordinadora del Sina, encargada de fijar las políticas ambientales del Chocó Biogeográfico; y, **iv)** las competencias conjuntas del M.A.D.S. y del M.A.D.R. en materia de protección de los recursos hidrobiológicos.

XI.1. De la situación de amenaza en que se encuentran en Colombia las especies marinas y costeras debido a la sobrepesca, la captura incidental y el uso de artes de pesca ilegales y dañinas

1.1. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio -EM- (*Millennium Ecosystem Assessment -MEA-2005*)¹²⁷, convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas, tuvo como objeto “*evaluar las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las bases científicas para las acciones necesarias para mejorar la conservación y el uso sostenible de los mismos, así como su contribución al bienestar humano*”¹²⁸.

Uno de los cinco motores de transformación y pérdida de biodiversidad identificado por el documento en mención es la sobreexplotación y, particularmente, la sobrepesca. Acerca de los impactos que genera la actividad de pesca industrial, se realizó el siguiente balance:

“En algunos sistemas marinos la biomasa de los peces que son objeto de captura (incluyendo las especies que se desean capturar como las que se capturan incidentalmente) se ha reducido entre el 90 y el 99% con respecto a los niveles de antes de la pesca preindustrial, y los peces capturados provienen cada vez más de los niveles tróficos inferiores y menos valiosos, mientras que las poblaciones de especies de niveles tróficos más altos se están agotando [...]. Estas presiones continúan aumentando en todos los escenarios de la Evaluación del Milenio”.

¹²⁷ <http://millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf>

¹²⁸ <https://www.millenniumassessment.org/es/About.html>

En Colombia se publicó la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE)¹²⁹, en la cual también se identifican las siguientes afectaciones de los recursos pesqueros por cuenta de la sobreexplotación:

“De otro lado, la pesca silvestre del país presenta una situación alarmante; el estado de aprovechamiento de las especies marinas y dulceacuáticas muestra que de las 25 especies marinas (peces, crustáceos y gasterópodos) más pescadas, 12 (correspondientes al 48%) se encuentran en condición de sobreexplotación; de igual manera, de las 11 especies de peces dulceacuícolas más pescadas, 9 se encuentran sobreexplotadas (Barreto y Borda 2008). En el río Magdalena, por ejemplo, se ha experimentado una disminución en las capturas al pasar de 79.000 t/año en 1973 a 6.044 t en 2006 (Mojica et ál. 2002; Incoder-CCI 2006 y 2007) y especies como el bagre rayado (*Pseudoplatysoma fasciatum*), el bocachico (*Prochilodus magdalenae*), el blanquillo (*Sorubim cuspicaudus*), la doncella (*Ageneiosus caucanus*) y el pataló (*Ichthyoelephas longirostris*) han sido explotadas prácticamente hasta su desaparición (Mojica et ál. 2002). En el Caribe colombiano, especies de litorales rocosos como el caracol *Cittarium pica* (Osorno y Díaz 2006), la langosta espinosa (*Panulirus spp.*), pulpos, quitones y peces como meros, chernas y pargos (Osorno y Agudelo 2007) están también en niveles de amenaza por sobreexplotación”.

En ese mismo sentido, el Informe “Colombia Viva: Un país megadiverso de cara al futuro”¹³⁰, advierte sobre las amenazas a las que están expuestas las especies de los ambientes marinos y costeros debido a la sobreexplotación y la captura incidental por parte de las industrias pesqueras y el uso de artes de pesca ilegales y no sostenibles -como la de arrastre, en los siguientes términos:

¹²⁹ <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/documentos/pngibse-espaol-web.pdf>

“Los motores de transformación y pérdida de la biodiversidad (“direct drivers”), se deben reconocer como procesos que afectan la biodiversidad en su ocurrencia espacial en un territorio específico, y en sus manifestaciones de genes, especies y ecosistemas. Típicamente ocurren como cambios en la superficie o calidad de los ecosistemas, usualmente como consecuencia de procesos de pérdida de ecosistemas o hábitats, invasiones de especies exóticas, sobreexplotación de los recursos y servicios derivados de la biodiversidad y la contaminación de los mismos, igualmente a través de su operación de forma sinérgica en fenómenos como el cambio climático. Algunos motores directos son también típicamente naturales y fuera del control humano, como los tsunamis, los fenómenos telúricos y las erupciones volcánicas”.

¹³⁰ https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/colombia_viva_informe_2017_1.pdf

“A pesar de que el conocimiento de las tasas y los patrones de pérdida y degradación de ecosistemas acuáticos en Colombia es más bien escaso, ambos, sin duda, han sido enormes durante los últimos 50 años. La sobreexplotación de las pesquerías comerciales, el uso de artes de pesca ilegales y no sostenibles, la contaminación y el desarrollo de obras de infraestructura planeadas sin una consideración adecuada de variables ambientales han tenido impactos negativos considerables en ecosistemas marinos y costeros tanto en el Caribe como en el Pacífico. [...].

De acuerdo con el Libro rojo de invertebrados marinos de Colombia y las dos versiones del Libro rojo de peces marinos de Colombia, 97 especies están amenazadas: 10 en Peligro Crítico [CR], 15 En Peligro [EN] y 72 Vulnerables [VU] [...]. Los invertebrados incluyen corales blandos y duros (1 CR, 1 EN y 3 VU), moluscos (16 VU) y crustáceos (7 VU). La principal amenaza a estos organismos es su sobreexplotación, combinada con la captura incidental en las pesquerías de arrastre, ya que el 82,1% de las especies contempladas en los análisis están afectadas por esta causa. Por otra parte, la modificación de los ecosistemas marinos es responsable de la declinación aparente del 42,9 % de los invertebrados examinados. Finalmente, la contaminación marina y el cambio climático representan amenazas importantes para el 21,4 % y el 17,9 % de estas especies”.

De igual forma, el Informe destaca lo siguiente:

i) “De las 56 especies de peces marinos amenazados en Colombia, seis están en Peligro Crítico, siete En Peligro y 43 se consideran Vulnerables”.

ii) Del conjunto de peces cartilaginosos amenazados se encuentran diez especies de tiburones y seis de rayas.

iii) De las 40 especies de peces óseos, cuatro se encuentran en peligro crítico, seis amenazadas y 30 vulnerables.

iv) “82,1% de las especies están afectadas por la sobreexplotación, combinada con la captura incidental en las pesquerías de arrastre”.

v) “14 especies de vertebrados marinos, distintos a los peces, están amenazados: cinco reptiles, cuatro aves y cinco mamíferos”.

vi) **“Las tortugas caguama (*Caretta caretta*), caná (*Dermochelys coriacea*) y carey (*Eretmochelys imbricata*) se encuentran en Peligro Crítico, mientras que la tortuga verde (*Chelonia mydas*) está En Peligro y la golfina (*Lepidochelys olivacea*) es actualmente Vulnerable. [...] La combinación de la captura tanto intencional como incidental, el tráfico de carey, la recolección de huevos y su depredación por animales domésticos, la perturbación de sitios de desove por el turismo, minería y los asentamientos humanos, la contaminación por plásticos, la erosión de las playas y la alteración de la proporción de sexos como consecuencia del incremento de la temperatura media del aire, contribuyen a posicionar estas especies entre las más amenazadas del ámbito marino colombiano”.**

vii) **“Los cinco mamíferos marinos amenazados presentes en Colombia son todos cetáceos e incluyen tres especies Amenazadas (la ballena sei, *Balaenoptera borealis*; la ballena azul, *B. musculus*; la ballena de aleta, *B. physalis*) y dos Vulnerables (la yubarta o ballena jorobada *Megaptera novaeangliae* y el cachalote *Physeter catodon*). [...] La captura incidental con algunas artes de pesca, la colisión con embarcaciones de motor, la afectación por exploración sísmica de yacimientos de hidrocarburos y la perturbación por distintas actividades humanas, que incluyen el turismo de avistamiento de ballenas, son algunas amenazas identificadas en el Libro rojo de los mamíferos de Colombia”.**

1.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la sentencia de primera instancia, evidenció la afectación de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y el desarrollo sostenible, fundamentalmente en consideración a los siguientes hallazgos:

A. Las declaraciones extrajuicio de los pescadores artesanales, señores: Cruz Emilio Medina Álvarez, Luis Antonio Ollya Riascos, Arismendy Rentería Bocanegra, Miguel Ángel Valois Mena, Jorge Iván Chica Arcila, Enrique García Reyes Restrepo y Eladio Velázquez López, permitieron advertir:

i) El deterioro del ecosistema marino, la interrupción del crecimiento y reproducción de especies por cuenta de que los pescadores industriales arrojan combustible en el océano con la finalidad de obtener más capacidad para almacenar el producto capturado, y algunos de esos buques abandonan las redes industriales en el fondo marino; y

ii) La transgresión de los límites de la zona especial para la protección ZEPA del pacífico chocoano por parte de tales embarcaciones¹³¹.

B. En el Departamento del Chocó existe una Zona Exclusiva de Pesca Artesanal - Z.E.P.A.-. En un principio, dicha área tuvo una duración provisional de un (1) año y una delimitación de 2.5 millas náuticas contadas a partir de la más baja marea desde Punta Solano hasta Punta Ardita en la zona norte del referido departamento, según lo determinado en Resolución no. 002650 de 31 de julio de 2008 expedida por el Instituto Colombiano Agropecuario.

Esa delimitación que fue prorrogada por el INCODER mediante Resoluciones números 1051 de 30 de julio de 2009 y 2107 de 27 de julio de 2010 con una duración hasta el 30 de julio de 2012.

Con base en el estudio elaborado por la Fundación SQUALUS y los testimonios, se concluyó que la delimitación de la Z.E.P.A. es insuficiente, en tanto que debe ser ampliada a 5 o 7 millas náuticas de ser posible y, de esta manera, proteger por lo menos el 80% de las zonas de pesca¹³².

C. El dictamen pericial elaborado por la ingeniera ambiental Maritza Córdoba Hinestroza, profesional adscrita a la Facultad de Ingeniería de la Universidad Tecnológica del Chocó, concluyó lo siguiente:

i) Es evidente la disminución del camarón en el pacífico colombiano. Es necesario implementar medidas de manejo que ayuden a la recuperación del recurso, como el cambio tecnológico especialmente en lo relacionado con la selectividad del arte de pesca, así como adoptar un mecanismo que permita conocer la procedencia real de la captura desembarcada en Colombia. Esto, a fin de poder llevar un control.

ii) La pesca de arrastre industrial en el pacífico colombiano ha conllevado a un problema de sobreexplotación, por cuanto no se permite que las especies alcancen una talla de madurez y reproducción, e involucra la captura y descarte incidental de especies que no son objeto de la pesca de arrastre.

¹³¹ (fls. 108 a 120 del cdno. no. 1).

¹³² (fls. 942 a 1048 cdno. no. 2).

iii) Con base en monitoreos sobre los desembarcos de faenas realizadas en la Z.E.P.A., se advirtió que el recurso que se captura se encuentra por debajo de la talla media de madurez (T.M.M.), pone en peligro la sostenibilidad de las diferentes especies y el mismo ecosistema.

iv) Es necesario realizar en forma periódica investigaciones con la finalidad de obtener datos biológicos, pesqueros y oceanográficos con la finalidad de que se implementen medidas que logren la renovación del recurso pesquero. Todo ello con la finalidad de lograr un manejo sostenible del espacio de la Z.E.P.A. e identificar problemas prioritarios de manejo en los recursos.

D. El biólogo y magíster en ecología marina, señor Carlos Alberto Viera Betancourt, expuso que es necesario ampliar la Z.E.P.A. hasta las 7 millas náuticas, comoquiera que la tecnología de arrastre que es utilizada por las embarcaciones industriales tiene un efecto arrasador del fondo marino. Además, se captura una gran proporción de fauna marina que no es objeto de pesca y afecta la disponibilidad de fauna pelágica la cual es importante para la pesca artesanal y deportiva.

E. El exconcejal de la región, vocero y representante de los pescadores artesanales del pacífico chocoano, el señor Jorge Iván Chica Archila, manifestó que los pescadores realizan las faenas por fuera de la Z.E.P.A., entre las 2.5 a 7 millas, entrando en conflicto con la pesca industrial de camarón, la cual es totalmente nociva y perjudicial para la disponibilidad del recurso pesquero.

F. Los pescadores, señores Cruz Emilio Medina y Jimmy Alfredo Bonilla Rivas, coincidieron en afirmar que la delimitación de la Z.E.P.A. es insuficiente para garantizar la sostenibilidad del recurso pesquero.

G. El señor Arismedy Rentería Bocanegra declaró que la creación de la Z.E.P.A. fue un gran alivio para los pescadores artesanales porque trajo como consecuencia la abundancia de especies. Pero se necesita más apoyo del Estado frente a la pesca industrial, la cual ocasiona daño ecológico debido al arrastre de las mallas y la contaminación causada por el derramamiento de aceites y ACPM al océano.

Cabe resaltar que, aunque los documentos citados: Evaluación de los Ecosistemas del Milenio -EM-; Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE); e Informe "Colombia Viva: Un país megadiverso

de cara al futuro”¹³³, no obran físicamente en el expediente, lo cierto es que se trata de documentos públicos elaborados por el Gobierno Nacional, precisamente con el propósito fundamental de que sean conocidos por parte de la comunidad, además de comunicar el estado del ambiente y los recursos naturales y, de tal forma, anunciar las medidas que se prevén para su protección y conservación. Esta información se obtuvo directamente de las páginas web oficiales de las autoridades ambientales del Gobierno Nacional, y de otras a las que aluden dichos documentos y sitios web¹³⁴.

Adicionalmente, valga resaltar que los datos extraídos de los documentos mencionados arriban a conclusiones muy similares a las que llegó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al haber practicado de los medios de prueba que obran en el proceso. Es decir que las afectaciones ecosistémicas detectadas por el Tribunal, lejos de ser rebatidas o cuestionadas, se ven contextualizadas, complementadas y detalladas por el contenido de los documentos aducidos.

1.3. De conformidad con lo anterior, la Sala confirma que evidentemente los ecosistemas marinos y costeros colombianos están siendo gravemente amenazados como consecuencia del ejercicio de actividades antrópicas no sostenibles relacionadas con la pesca industrial.

No resulta demasiado elaborado prever que la sobrepesca ataca directamente la existencia del recurso mismo al interrumpir sus ciclos de reproducción, renovación y conservación.

Las funciones que cumplen cada uno de los elementos o subsistemas de un ecosistema resultan vitales para la autorregulación y existencia de este. Justamente, en razón del intercambio constante de energía y materia entre los componentes del ecosistema, es que se observa su interdependencia.

Luego, entonces, la intervención antrópica desproporcionada en contra de la integridad de las interrelaciones o cadenas descritas, mediante la sobrepesca y las capturas incidentales o no selectivas, representa una grave amenaza para la dinámica natural de los ecosistemas marinos y costeros.

¹³³ “[...]. Como parte de este proceso, se han firmado y seguido acuerdos como la Declaración de la OCDE sobre crecimiento verde, los Objetivos de Desarrollo del Milenio después de 2015 (propuesta para Río+20), el Acuerdo de Copenhague y el Acuerdo de París. [...]”.

¹³⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de junio de 2019. C.P: Hernando Sánchez Sánchez. Rad. Núm: 52001-23-33-000-2018-00361-01.

La comunidad en general debe ser consciente de que la continuidad de dichas prácticas, sin lugar a dudas, nos conducirá a un escenario de afectación irreversible del sistema ambiental globalmente considerado y, por consiguiente, de amenaza a la supervivencia misma de la especie humana.

Aunque actualmente existe una Zona Exclusiva de Pesca Artesanal -Z.E.P.A.-, lo cierto es que sólo comprende una pequeña área en el norte del Departamento de Chocó. Con base en las pruebas se estableció que la Z.E.P.A. es un instrumento que permite explotar el recurso pesquero de manera sostenible. Por ese motivo, se recomienda su ampliación.

Sin embargo, desde el año 2008, las autoridades accionadas no han entablado los diálogos ni las medidas necesarias para que la Z.E.P.A. del norte del Chocó sea ampliada ni para que dichas zonas sean implementadas en otras zonas costeras del Departamento de Chocó. Luego, entonces, con ocasión de dicha omisión es que se evidencia que las autoridades accionadas han sido negligentes en la protección del recurso pesquero, así como de las comunidades que obtienen su sustento mediante la actividad de pesca artesanal.

Es tal la negligencia de las autoridades competentes que, dentro de los tres años contados desde el auto admisorio de la demanda de 23 de enero de 2012, hasta el auto por medio del cual el Tribunal corrió traslado para alegar de conclusión el 23 de noviembre de 2015, no presentaron ningún medio de prueba que permitiera revelar alguna actuación conjunta tendiente a resguardar los recursos hidrobiológicos de las zonas costeras y oceánicas del Chocó.

En relación con los ministerios de ambiente y desarrollo sostenible y de agricultura y desarrollo rural, al igual que frente a Codechocó, la Sala observa que no solicitaron el decreto y práctica de algún medio probatorio. En esa medida, el Tribunal solo se refirió a las pruebas solicitadas por la parte demandante, el I.C.A., la Aunap, la Armada Nacional y Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Ante esa conducta procesal consistente en sostener afirmaciones desprovistas de todo fundamento probatorio, la Sala evidencia que la actividad administrativa de los referidos sujetos procesales, incluso desde el año 2012, no ha tenido como propósito

salvaguardar los valores objeto de conservación ambiental del Chocó Biogeográfico, ante las afectaciones que allí está generando la actividad de pesca industrial.

Esa conducta procesal descuidada fue reiterada por los ministerios de ambiente y desarrollo sostenible y de agricultura y desarrollo rural durante el trámite de la segunda instancia surtido ante esta Corporación Judicial.

La pesca industrial de arrastre mediante artes dañinas, las capturas incidentales de especies, la sobreexplotación de los recursos pesqueros y la captura de especies que no alcanzan la talla mínima, son factores que permiten advertir, *prima facie*, que las autoridades competentes no han desplegado una adecuada, coordinada, armónica, unificada, racional y coherente planeación, gestión y manejo integrado de los recursos naturales para el cuidado y conservación de los ecosistemas marinos y costeros¹³⁵.

La crisis global identificada por distintos organismos internacionales, así como por las autoridades nacionales en cuanto a la estabilidad de los ecosistemas marinos y costeros, permite observar la necesidad de diseñar, ejecutar, controlar y evaluar programas generales claros que tengan en cuenta los distintos instrumentos establecidos en el ordenamiento jurídico para gestionar los impactos medioambientales que está produciendo el ejercicio de la actividad de pesca.

De la misma forma, se hace necesario poner en funcionamiento las herramientas jurídicas disponibles para ordenar y zonificar la actividad pesquera, siempre en consideración a las determinantes ambientales que imponen las reservas marinas o las Áreas Marinas Protegidas diseñadas para el mantenimiento de especies y sitios naturales de gran significado natural, cultural y socioeconómico¹³⁶.

Tales proyectos deben disponer de todas aquellas acciones, recursos, instrumentos, instituciones, organismos y sectores, que posibiliten el abordaje adecuado, profundo, multidimensional y colectivo de la problemática mencionada, por supuesto, bajo la luz de los principios coordinación, armonía regional, participación, concurrencia y complementariedad.

¹³⁵ Ley 99 de 1993, artículo 63. Principio de armonía regional.

¹³⁶ Decreto 1076 de 2015.

XI.2. De la situación de amenaza en que se encuentra la subsistencia y calidad de vida, así como la identidad étnica de los pescadores artesanales del Chocó Biogeográfico

En atención a lo anterior, la Sala también evidencia la grave amenaza a la que se encuentra expuesta la actividad de pesca artesanal debido a las serias afectaciones de la que son víctimas los ecosistemas marinos y costeros del Chocó Biogeográfico. Sin duda alguna el buen estado de tales ecosistemas garantiza la disponibilidad del recurso pesquero, el ejercicio de la pesca, así como la alimentación de los pueblos. Es tal la relación entre cada uno de los elementos descritos, que la afectación de uno de ellos acarrea ineludibles consecuencias respecto de los demás.

2.1. En primer lugar, la Sala llama la atención sobre la relación que advierte la **Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición**¹³⁷, entre la conservación de los ecosistemas marinos y costeros y el derecho a la alimentación de los pueblos, en virtud de las siguientes proclamaciones¹³⁸:

i) Con el fin de asegurar una adecuada nutrición para todos, los gobiernos deberán formular las políticas de alimentos y de nutrición que se basen en un **conocimiento adecuado tanto de los recursos disponibles para la producción de alimentos como de los potenciales.**

ii) **La utilización de los recursos marinos cobra importancia como nueva fuente de alimentos y de bienestar económico.** Por lo tanto, se deben tomar medidas para promover una **explotación racional de estos recursos, preferiblemente para consumo humano directo**, con objeto de contribuir a satisfacer las necesidades de alimentos de todos los pueblos.

iii) Los esfuerzos encaminados a aumentar la producción de alimentos deberán ir acompañados del mayor empeño posible por **evitar el desperdicio de alimentos** en cualesquiera de sus formas.

iv) A fin de asegurar una **adecuada conservación de los recursos naturales que se utilizan o podrían utilizarse para la producción de alimentos**, todos los

¹³⁷ Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974.

¹³⁸ Numerales 2.º, 5.º, 6.º y 9.º.

países deben colaborar en la **conservación del medio ambiente, inclusive el medio marino.**

En segundo lugar, los siguientes instrumentos señalan el nexo que existe entre la alimentación y la calidad de vida de las personas, de la siguiente manera:

i) La **Declaración Universal de los Derechos Humanos**¹³⁹ establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación¹⁴⁰.

ii) La **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** establece el derecho que tienen las personas a la preservación de su salud y bienestar por medio de la alimentación y otras medidas¹⁴¹.

iii) El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**¹⁴² indica que los Estados parte están en la obligación de tomar las medidas apropiadas para asegurar el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, mejorando de forma continua las condiciones de existencia en aspectos como alimentación, entre otros¹⁴³.

iv) La **Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición** proclama que todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales¹⁴⁴.

v) El "**Protocolo de San Salvador**" de 17 de noviembre de 1988¹⁴⁵ establece que toda persona tiene derecho a disfrutar del más alto nivel de bienestar físico, mental y social¹⁴⁶, al igual que a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de

¹³⁹ Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

¹⁴⁰ Artículo 25, numeral 1.º.

¹⁴¹ Artículo XI

¹⁴² Aprobado el 16 diciembre de 1966 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas y ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969.

Mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968, Colombia incorporó al orden interno los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último.

¹⁴³ Artículos 11 y 12.

¹⁴⁴ Numeral 1.º.

¹⁴⁵ Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

¹⁴⁶ Artículo 10. Derecho a la Salud.

gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Para tal efecto, los Estados deben perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos¹⁴⁷.

vi) La **Convención sobre los Derechos del Niño** de 20 de noviembre de 1989¹⁴⁸, señala que los niños tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y, en tal virtud, los Estados Parte deben combatir las enfermedades mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y otras medidas¹⁴⁹.

vii) La **Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** de 20 de noviembre de 13 de diciembre de 2006¹⁵⁰, señala que la alimentación es un factor para garantizarles a las personas con discapacidad y a sus familias su derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de sus condiciones de vida¹⁵¹.

Finalmente, el vínculo entre medio ambiente, alimentación y los grupos vulnerables y discriminados, como los pescadores artesanales y las comunidades negras, es retratada por el derecho internacional y la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

La **Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición** proclama que¹⁵²:

i) Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de colaborar entre sí para conseguir una **mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos**.

ii) Los gobiernos deben luchar contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los **grupos vulnerables y de ingresos más bajos**.

¹⁴⁷ Artículo 12. Derecho a la Alimentación.

¹⁴⁸ Artículo 24.

¹⁴⁹ Artículo 24, numerales 1 y 2, literal c).

¹⁵⁰ Ley 1346 de 31 de julio de 2009 "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006".

¹⁵¹ Artículo 28, numerales 1 y 2.

¹⁵² Numerales 2.º y 4.º.

iii) Incumbe a cada Estado interesado **eliminar los obstáculos que dificultan la producción de alimentos y conceder incentivos adecuados a los productores agrícolas.**

iv) Para la consecución de estos objetivos, es de importancia fundamental **adoptar medidas efectivas de transformación socioeconómica**, relacionadas con el **sector financiero**, con las **condiciones de propiedad**, con el **fomento de las cooperativas de productores y consumidores** y con la **participación de los pequeños agricultores, los pescadores** y los trabajadores sin tierras **en los esfuerzos por alcanzar los objetivos necesarios de producción alimentaria y de empleo.**

v) Es necesario reconocer el papel central que desempeña la mujer en la producción agrícola y en la economía rural de muchos países, y asegurar a las mujeres, en pie de igualdad con los hombres, una educación adecuada, programas de divulgación y facilidades financieras.

En este sentido, la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** de 18 de diciembre de 1979, advierte que “[l]os *Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia. [...]*”.

La **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, indica que “[l]as *poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible*”¹⁵³.

2.2. Los derechos individuales y colectivos no son categorías excluyentes¹⁵⁴. Ambos aluden a exigencias concretas de dignidad, libertad e igualdad humanas. Es decir

¹⁵³ Principio 22.

¹⁵⁴ RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. “*Las generaciones de los derechos fundamentales y la acción de la Administración Pública*”. Bogotá D. C., Universidad Externado de Colombia, 2004. “[...] **el interés colectivo, que no era otra cosa distinta a la suma de muchas individualidades.** [...]”. Algunos de los principales cambios que enfrentan los Estados después de la segunda guerra mundial, y que de alguna manera tienen relación necesaria con las manifestaciones de derechos son: “[...]. **Se**

que en los dos casos estamos hablando de derechos humanos¹⁵⁵. La clasificación que se encuentra en la Constitución no refiere a una importancia o jerarquía abstracta de los derechos. Dicha clasificación simplemente atiende al criterio de la titularidad de los mismos¹⁵⁶.

En ese sentido debe precisarse, por un lado, que el hecho de que controversia se haya planteado desde la óptica de los derechos colectivos no puede conducir a poner en tela de juicio los impactos que, sobre la dignidad, la libertad y la igualdad de las personas, está generando la actividad de pesca industrial.

Por otro lado, el hecho de que la Sala identifique instrumentos que aparentemente refieran a derechos individuales, o que el juez de la acción popular verifique la afectación de esos derechos, no supone que dicho juez constitucional se vea en la imposibilidad para adoptar las medidas de amparo correspondientes. En otras palabras, el contenido de los derechos reconocidos en las disposiciones transcritas en el apartado anterior, no se limitan a un sujeto individual de derechos¹⁵⁷.

continúan reconociendo derechos y libertades individuales, pero se hace una lectura nueva de los mismos a la luz de principios como la solidaridad y la igualdad, pues, el hombre ya no se observa como un ente aislado, sino en sus relaciones con los diferentes componentes sociales. [...]. El concepto tradicional de derecho subjetivo consistente en la autolimitación estatal entra en crisis, y es superado por la evolución de la sociedad y de los derechos fundamentales, porque el disfrute de estos exige ahora una actividad política y económica intensa de parte de los poderes públicos. [...]. Se consolida el Estado social de derecho, siendo el producto de los cambios sociales, económicos, jurídicos e ideológicos que se produjeron con el avanzar de la historia, y reconocieron valores como la individualidad y la libertad pero bajo una lectura distinta en donde **“individuo, sociedad y Estado no son categorías aisladas y contradictorias, sino términos en implicación recíproca que no pueden realizarse unos sin otros”. [...]. [Resalta la Sala].**

LANDAU, David. “Derechos sociales y límites a la reforma constitucional: la influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en el derecho comparado”. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho N.º 72. Bogotá D. C., Universidad Externado de Colombia, 2004. “[...]. Estos argumentos han sido atacados por diferentes grupos de académicos, que aducen que **los derechos sociales no son en realidad distintos de los tradicionales, es decir, los derechos de primera generación, y que, por ende, pueden y deben ser aplicados por las cortes. La distinción, según defienden estos académicos, puede incluso “que no tenga sentido”**. [Resalta la Sala].

¹⁵⁵ OSUNA PATIÑO, Néstor Iván. “Derechos y libertades constitucionales”, en CORREA, Magdalena/ OSUNA, Néstor/ RAMIREZ, Gonzalo (Eds), Lecciones de derecho constitucional. Tomo I. Bogotá D. C., Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 343-383. “[...]. **[C]on fundamento en la idea de la indivisibilidad de los derechos [...] todos los establecidos en la Constitución o en los tratados que forman parte del bloque de constitucionalidad son derechos humanos o fundamentales.** [...]”. [Resalta la Sala].

¹⁵⁶ RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. Ob. Cit. “**El titular de esta manifestación de derechos era un sujeto abstracto, la humanidad genéricamente considerada**”. [Resalta la Sala].

¹⁵⁷ OSUNA PATIÑO, Néstor Iván. Ob. Cit. “**Ha de tenerse siempre en cuenta que el Estado social de derecho no niega los valores liberales, más bien los actualiza para hacerlos efectivos, duraderos y generales. Para ello asume que individuo, sociedad y Estado no son categorías aisladas y contradictorias, sino términos en implicación recíproca que no pueden realizarse unos sin otros. Por ello, este nuevo modelo constitucional reafirmó la validez y legitimidad de los derechos fundamentales hasta entonces conocidos, pero ya no concibió a las personas como sujetos aislados (individuo-libre) sino como miembros activos de una sociedad plural en la cual todos han de ser igualmente libres.** [...] Los derechos humanos en el Estado social de

Nótese cómo los derechos de acceso eficaz y equitativo a una alimentación nutritiva y adecuada, a la perfección de los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución alimentaria y a la explotación racional y conservación de los recursos naturales, el ambiente y el medio marino, radican en un titular colectivo y, por supuesto, redundan en el interés general, tal y como se indicó en los acápites X.4. y X.5. de esta providencia.

Estos derechos, sin lugar a dudas, tienen un impacto directo sobre otros como el derecho al trabajo, al bienestar económico, a la salud, a acceder a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia, al más alto nivel de bienestar y desarrollo físico, emocional, intelectual, mental y social o al pleno desarrollo de las capacidades físicas y mentales. Tanto los instrumentos citados, como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ligan tales derechos con grupos de especial protección, como aquellos de ingresos más bajos, pequeños agricultores, pescadores artesanales, la mujer rural, los niños, niñas y adolescentes, las personas en condición de discapacidad, las comunidades indígenas, negras y campesinas, entre otros¹⁵⁸.

Así pues, la consagración de los derechos señalados en aquellos instrumentos, lejos de generar duda sobre la procedencia de la acción popular, en esta etapa procesal constituye un motivo relevante en torno a la necesidad de que la jurisdicción intervenga en la actividad administrativa de las autoridades accionadas.

Valga retomar las palabras del profesor Osuna Patiño cuando menciona que “[...] *las acciones populares [...] constituyen los mecanismos judiciales específicos para la protección de derechos fundamentales cuando sus titulares no son individuos, considerados de modo aislado, sino grupos de la sociedad que se ven afectados por la vulneración de alguna norma constitucional o internacional que les confería algún derecho*”¹⁵⁹.

derecho siguen siendo, por lo demás, derechos subjetivos, pero allí no se agota su contenido. Tienen también una función social [...]. [Resalta la Sala].

¹⁵⁸ *Ibíd.*, “Por último, el catálogo de derechos fundamentales se ve ampliado mediante la incorporación de los llamados “derechos sociales”, esto es, cláusulas de contenido económico, social y cultural que **buscan garantizar unas condiciones materiales de vida digna para todos los ciudadanos**, bajo el entendido de que estas condiciones, además de su valor intrínseco, **constituyen el presupuesto fáctico indispensable para el ejercicio efectivo de los demás derechos por todos sus titulares**. [...]. Además de su importante relieve como herramientas de protección de la libertad individual, **los derechos humanos tienen una dimensión colectiva y social**. [...]”. [Resalta la Sala].

¹⁵⁹ *Ibidem*.

2.3. Por su parte, la **Corte Constitucional** ha definido el derecho colectivo a la **seguridad alimentaria** como “[...] *aquel por medio del cual se busca garantizar que cada pueblo defina sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos, que garanticen una alimentación sana, respetando sus propias culturas y la diversidad de los medios étnicos de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos. En esa medida el acceso regular, permanente y libre a la alimentación debe corresponder “a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor”*[¹⁶⁰]¹⁶¹”.

Ahora bien, en sentencia C-262 de 13 de junio de 1996 (M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz), la Sala Plena de la Corte Constitucional se refirió a la protección de las minorías étnicas en relación con el régimen de propiedad intelectual en los siguientes términos:

“[...]. [L]a Corte considera que las normas sobre propiedad intelectual protección a los obtentores de nuevas variedades vegetales deben ser **respetuosas de las culturas y tradiciones propias de las comunidades indígenas, negras y campesinas, de modo que so pretexto de una necesaria protección en ámbitos propios de la economía de mercado, no se imponga a dichas comunidades restricciones desproporcionadas que atenten contra su propia supervivencia.** [...]”. [Resalta la Sala].

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, mediante sentencia T-574 de 29 de octubre de 1996 (M.P: Alejandro Martínez Caballero), amparó el derecho fundamental a la libertad de oficio de unos pescadores, por cuenta de las afectaciones que sufrieron como consecuencia de los “*perjuicios muy graves y directos*” que Ecopetrol le causó al ecosistema marino cercano a la ciudad de Tumaco con ocasión de un derrame de petróleo. En ese pronunciamiento la Corte precisó:

“[...].

¹⁶⁰ “El Derecho a la Alimentación Adecuada”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. Folleto Informativo No. 34. (2010). Sentencia T-348 de 2012 y T-060 de 2015. Así, según las Sentencias T-348 de 2012, T-605 de 2015 y T-622 de 2016: “(L)a soberanía alimentaria, comprende, no solo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros”.

¹⁶¹ Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, sentencia T-063 de 15 de febrero de 2019. M.P: Antonio José Lizarazo Ocampo.

*En lo que tiene que ver con vertimientos de petróleo en los mares tropicales, los estudios hechos concluyen que la contaminación del crudo produce graves efectos en la biota marina sesil, que puede persistir muchos años, los efectos indirectos persisten mucho más. Un derrame petrolero produce drásticas alteraciones en los arrecifes, por eso se disminuye durante tres años la tasa de crecimiento en los arrecifes contaminados, aunque el tiempo de la regeneración de las especies varía. Los Estados y las personas deben proteger la ecología. **El daño ecológico marítimo afecta sobremanera a quien tiene por oficio la pesca. Y si este oficio forma parte de la cultura de una etnia, con mayor razón hay que proteger al pescador. Esa protección a la diversidad étnica, en el caso de una comunidad negra de pescadores, fortalece la protección a tal oficio porque éste integra la cultura.***

[...]. [Resalta la Sala].

La misma Sala, mediante sentencia T-348 de 15 de mayo de 2012 (M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), concedió el amparo de los derechos fundamentales a la participación, a la alimentación, al trabajo, a la libre escogencia de profesión u oficio y a la dignidad humana de los miembros de la Asociación de Pescadores de Comfenalco -ASOPESCOMFE-, debido a las afectaciones que sufrieron por cuenta de la ejecución del proyecto “Anillo Vial – Malecón del Barrio Crespo” en la ciudad de Cartagena, y por haberse construido este, sin garantizarles previamente un espacio de participación y concertación.

Allí la Corte consideró que las comunidades cuyo oficio diario depende de los recursos naturales, han elegido, en ejercicio de su libre determinación y por su identidad cultural, dedicarse a la siembra, producción, pesca y distribución de alimentos con la utilización de medios rudimentarios y artesanales. Ese oficio tiene dos dimensiones: a) como fuente de ingresos, y b) como garantía de su derecho a la alimentación.

En cuanto a los impactos que han producido las actividades industriales sobre los recursos naturales y las comunidades que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, se advirtió lo siguiente:

[...].

*En relación con el derecho a la alimentación, **las comunidades que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, en su mayoría rurales, se han enfrentado, por un lado, a un gran crecimiento y tecnificación de la industria de producción de alimentos, y por otro, a la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos. Las dos situaciones ha ocasionado un detrimento en las prácticas tradicionales de agricultura y/o acuicultura provocando el aislamiento del oficio y producción de comunidades tradicionales del mercado de alimentos, y con ello, la afectación de las economías tradicionales de subsistencia**[39].*

*Esta situación ha generado que los Estados deban encaminar la modernización y tecnificación de la industria, **preservando a las comunidades de producción tradicional de alimentos**, toda vez que **el hecho de no garantizar la protección de su oficio, implica poner en riesgo su seguridad alimentaria**[40]. Así, el desarrollo sostenible[41] debe ir en armonía no sólo con una planificación eficiente sobre la explotación de los recursos naturales para preservarlos para las generaciones siguientes, sino que también debe contar con una función social, ecológica y **acorde con intereses comunitarios y la preservación de valores históricos y culturales de las poblaciones más vulnerables.***

[...].

Finalmente, la Corte asocia tanto la subsistencia como la identidad cultural de las comunidades tradicionales pesqueras, con la integridad de los ecosistemas de donde estas extraen su sustento, así:

“[...].

*El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas[46] ha afirmado que **el derecho a la alimentación implica la capacidad de tener acceso a alimentos sanos que aseguren una alimentación digna, e incluye en ello, el derecho de los grupos vulnerables y discriminados a tener acceso a la tierra, a la producción en pequeña escala, a participar de los mercados locales y rurales, a las áreas tradicionales de pesca, entre otros. La garantía de esos derechos se realiza además, en el marco de la libre elección de prácticas de subsistencia de las comunidades.***

[...]. [E]s importante hacer alusión a la Conferencia Global de Pescadores de Pequeña Escala realizada por el Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO en Bangkok en el 2008, en la que se redactó un documento en el que se reconocen los derechos humanos de las comunidades pesqueras artesanales. Lo importante del contenido de la declaración -que también es basada en el concepto de soberanía alimentaria- es que **reconoce un conjunto de derechos entre los cuales está el de asegurar el acceso de estas comunidades a sus espacios marinos tradicionales de pesca y el de garantizar su participación en las decisiones que afecten las costas donde ejercen su oficio, participación que debe ser previa, informada y bajo su consentimiento**[48]. Asimismo, se invita a los Estados a **proteger la identidad cultural, la dignidad humana y el ejercicio de los derechos tradicionales de las comunidades pesqueras, y se reconoce la interdependencia e interconexión entre el bienestar y calidad de vida de las comunidades costeras y los ecosistemas acuáticos de los que depende su sustento diario**[49].

[...]. [Resalta la Sala].

Por último, la Sala Sexta de Revisión de la Corte, mediante sentencia T-606 de 21 de septiembre de 2015 (M.P: Jorge Iván Palacio Palacio), decidió tutelar los derechos fundamentales al mínimo vital y móvil, a la vida, a la seguridad alimentaria, a la participación, al trabajo y a la dignidad humana de un grupo de pescadores artesanales del Parque Nacional Natural Tayrona. Esta decisión se fundamentó en que la prohibición de la actividad de pesca en las áreas marinas del Parque no previó, con la participación de los pescadores, algún tipo de medida o programa de compensación que les permitiera subsistir dignamente, toda vez que ese era el sitio donde desarrollaban sus faenas diarias. De igual forma, allí se precisó lo siguiente:

[...].

[L]a Corte destaca que **la contaminación y destrucción de los ecosistemas marinos no puede considerarse tan solo como una situación ambiental, ya que muchas veces la interrelación del medio ambiente con los ecosistemas pesqueros genera que cualquier acción que de alguna manera reduzca o disminuya la cantidad de especímenes en el mar, ocasione un problema social y económico en nuestras costas al eliminar el recurso del cual dependen decenas de miles de pescadores artesanales.** [...].

Por ser un país rico en recursos hídricos, la pesca se concibe como una alternativa económica importante para miles de pescadores marinos y ribereños continentales, quienes logran con ella garantías para su seguridad alimentaria. Sin embargo, la pesca, especialmente la continental, se está viendo comprometida por factores externos como la sobrepesca y la contaminación ambiental, observándose que las producciones presentan tendencias decrecientes en las últimas décadas, lo que hace que los pescadores deban buscar otras alternativas de producción de recursos. [84]. [...].

En suma, las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente merecen una especial atención por parte de las autoridades, toda vez que son grupos de personas en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital.

[...]”. [Resalta la Sala].

2.4. Ahora, en relación con el asunto bajo examen, la Sala destaca que en el “Análisis de los Impactos de la Pesca Industrial sobre la Pesca Artesanal en la Zona Exclusiva de Pesca Z.E.P.A. – Bahía Solano – Chocó”, se advierten los siguientes aspectos:

- i) La actividad productiva de pesca es muy importante en la producción de recursos del Municipio de Bahía Solano. Entre los factores a considerar están el fácil acceso, y la abundancia y diversidad del recurso.
- ii) Según el Esquema De Ordenamiento Territorial -E.O.T.- la gran mayoría de pobladores a orillas del mar se benefician de la pesca y casi en todas las casas cuentan con equipos para pesca artesanal.
- iii) La pesca artesanal es importante en la comunidad como fuente de ingreso, fuente de proteínas y patrimonio cultural.
- iv) La mayoría de las personas dedicadas a la pesca son hombres con un porcentaje del 84%, de este porcentaje la mayoría se ubica en un rango de edad que comprende los 21 a 45 años.

v) En cuanto al tiempo dedicado a la pesca, el 75.49% de hombres se dedica tiempo completo a la pesca, el 19.61% lo hace de medio tiempo y el 4.90% es ocasional.

vi) En cuanto al nivel educativo de las personas dedicadas a la pesca artesanal, el 36% para el 2006 solo tienen la primera completa. Hay niveles de analfabetismo que, aunque no son altos, son preocupantes.

vii) En cuanto a los ingresos económicos, la utilidad bruta que perciben los pescadores es igual o menor a un salario mínimo vigente en un 79%.

Como puede observarse, es evidente que las afectaciones que está generando la actividad de pesca industrial sobre los ambientes costeros y oceánicos del Chocó Biogeográfico, no solamente tiene repercusiones directas en la alimentación, subsistencia, bienestar y calidad de vida de las comunidades vulnerables que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, como la pesca artesanal. Sino que, además, tales impactos también afectan la identidad étnica de las comunidades ribereñas, comoquiera que la actividad de pesca artesanal constituye una cultura, una tradición, un conjunto de conocimientos, un modo y un proyecto de vida, justamente en consideración a su conexión con los ecosistemas marinos.

XI.3. Del Sistema Nacional Ambiental -Sina-

Mediante la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, se creó el Ministerio de Medio Ambiente -hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (M.A.D.S.)-, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental -Sina-.

El Sina fue definido como “[...] *el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en [...] [la Ley 99 de 1993]*”¹⁶².

En este punto se hace necesario recalcar que uno de los principios de la política ambiental colombiana que le brinda consistencia al Sina, es el de coordinación y en virtud del cual “[**la acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las**

¹⁶² Ley 99 de 1993. Artículo 4.º.

organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones”¹⁶³.

El Sina se organizó “[...] para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación”¹⁶⁴. En tal virtud, dicho sistema está integrado por los siguientes componentes:

[...]

1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.
2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.
3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.
4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.
5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.
6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental.

[...].

Parágrafo. Para todos los efectos **la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios**¹⁶⁵.

Visto lo anterior, se observa que **al M.A.D.S. le corresponde, además de coordinar el Sina, “[d]irigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA)”**. Asimismo, es su responsabilidad **“[f]ijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas”**¹⁶⁶.

¹⁶³ Ibíd., artículo 1.º, numeral 10.º.

¹⁶⁴ Ibíd., artículo 2.º.

¹⁶⁵ Ibíd., artículo 4.º.

¹⁶⁶ Ibíd., artículos 5.º, numerales 4.º y 40.

Adicionalmente, a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sina del M.A.D.S., le asisten, entre otras, las funciones de:

i) Definir los elementos técnicos requeridos para la formulación de la política de ordenamiento y planificación ambiental del territorio.

ii) Brindar asistencia técnica en materia de ordenamiento ambiental del territorio.

iii) **Adelantar las evaluaciones ambientales estratégicas relacionadas con el desarrollo territorial, en coordinación con otras entidades.**

iv) Ejercer la inspección y vigilancia para el cumplimiento de la política ambiental por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales.

v) **Orientar y gestionar la creación de espacios y mecanismos para fomentar la coordinación, fortalecimiento, articulación y mutua cooperación de las entidades que integran el Sina.**

vi) Solicitar a las autoridades ambientales y demás entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la información que se requiera para la formulación de la política ambiental y el seguimiento a la ejecución de sus planes y programas.

vii) Orientar, de acuerdo con las directrices del Viceministro, las líneas de investigación y estudios ambientales para la planeación territorial de los diversos niveles, regiones y sectores.

viii) Adelantar las acciones para la implementación de la política y los mecanismos para la protección del conocimiento tradicional asociado a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad¹⁶⁷.

Por otro lado, a las Corporaciones Autónomas Regionales también les asiste el deber de “[c]oordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de

¹⁶⁷ Decreto 1682 de 17 de octubre de 2017 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se determinan las funciones de sus dependencias”. Artículo 3.º, numerales 1.º, 4.º, 6.º, 8.º, 10.º, 11, 21 y 22.

desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales”.

Además, también deberán “[p]romover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables”¹⁶⁸.

Como puede observarse, la definición y ejecución de la política nacional ambiental se enmarcan dentro del Sistema Nacional Ambiental. Esto significa, en primera medida, que cualquier actividad encaminada a percibir algún beneficio de los recursos naturales renovables debe responder a los principios, reglas y procedimientos establecidos para el efecto.

Pero, además, tanto el establecimiento de ese tipo de disposiciones, como las actividades concretas tendientes a materializar dichos preceptos, deben responder a una concepción dinámica de la estructura de la Administración Pública y del ejercicio de la función administrativa, en donde las autoridades actúan de manera proactiva, coordinada, concurrente, complementaria, mancomunada y en constante diálogo y consenso con los distintos actores del Sina, a efectos de darle efectividad a los valores constitucionales del bien común y el interés general. Sin duda alguna, para el desarrollo de estos propósitos, desde el Sector Administrativo Ambiente, el M.A.D.S. juega un papel preponderante.

XI.4. De las competencias conjuntas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -M.A.D.S.- y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -M.A.D.R.- en materia de protección de los recursos hidrobiológicos

¹⁶⁸ *Ibíd.*, artículo 31, numerales 4.º y 7.º.

La Ley 99 de 22 de diciembre de 1993¹⁶⁹ señala que al hoy M.A.D.S. le corresponde, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -M.A.D.R.-: i) formular las políticas de colonización¹⁷⁰; ii) fijar, con base en la mejor evidencia científica e información estadística disponibles, **las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares adyacentes, con base en los cuales la autoridad pesquera expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento**¹⁷¹; iii) **acordar la regulación ambiental en virtud de la cual se pueda afectar la sanidad animal o vegetal**¹⁷²; iv) armonizar la regulación relativa a los cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas¹⁷³.

Por su parte, el Decreto 3570 de 27 de septiembre de 2011¹⁷⁴ advierte que el M.A.D.S. debe apoyar a los demás ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales¹⁷⁵.

Igualmente, a la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental -SINA- del M.A.D.S., le corresponde definir los aspectos ambientales para la formulación de las políticas nacionales de población, de asentamientos humanos y expansión urbana y de colonización, que deben elaborarse conjuntamente con los Ministerios de Salud y Protección Social, de Vivienda, Ciudad y Territorio, y de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana¹⁷⁶.

¹⁶⁹ “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁷⁰ Artículo 5.º, numeral 7.º.

¹⁷¹ *Ibíd.*, numeral 45. Cfr. Decreto 3570 de 2011, artículo 17, numeral 14. -Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos-.

¹⁷² *Ibíd.*, párrafo 1.º.

¹⁷³ *Ibíd.*, párrafo 3.º. Cfr. Decreto 1985 de 12 de septiembre de 2013, artículos 3.º, numeral 13 y 6.º, numeral 13. -Funciones del M.A.D.R.-

¹⁷⁴ “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

¹⁷⁵ Artículo 2.º, numeral 3.º.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, artículo 7.º, numeral 8.º.

También hay que mencionar que, por disposición de la regulación mencionada¹⁷⁷, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural -M.A.D.R.- hace parte del Consejo Nacional Ambiental, el cual fue creado para “[...] *asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables* [...]”.

Asimismo, el Decreto 1985 de 12 de septiembre de 2013¹⁷⁸, indica que el M.A.D.R., como órgano rector del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, debe desempeñar sus funciones en aras de alcanzar los objetivos de:

*“Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, **permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales**, generen empleo **y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones**.”*

***Propiciar la articulación** de las acciones institucionales en el medio rural **de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad** (sic) **y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país**”¹⁷⁹.*

Al M.A.D.R. también le asisten los deberes: de **participar, con las autoridades competentes, en la formulación y adopción de la política de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y los recursos hídricos**¹⁸⁰; de formular acciones para propiciar la articulación con otras entidades y ministerios, entre los que se encuentran el M.A.D.S.¹⁸¹; de coordinar con el M.A.D.S. y demás instancias competentes la implementación de la política forestal¹⁸²; y de **participar en la formulación de los instrumentos de política ambiental y de recursos naturales renovables relacionados con el desarrollo del sector agropecuario, forestal, pesquero y acuícola y de desarrollo rural con enfoque territorial**¹⁸³.

¹⁷⁷ Ley 99 de 1993, artículo 13 y Decreto 3570 de 2011, artículo 28, numeral 3.º.

¹⁷⁸ “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias”.

¹⁷⁹ Artículo 2.º.

¹⁸⁰ Artículo 3.º, numeral 14.

¹⁸¹ Artículo 14, numeral 14.

¹⁸² *Ibíd.*, artículo 17, numeral 14.

¹⁸³ *Ibíd.*, artículo 20, numeral 15.

El Decreto 4181 de 3 de noviembre de 2011¹⁸⁴ establece que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) -unidad administrativa especial adscrita al M.A.D.R.- tiene las obligaciones de aportar insumos para la planificación sectorial, la competitividad y la sostenibilidad ambiental del sector¹⁸⁵, así como dirigir los estudios e investigaciones que permitan establecer los criterios técnicos, económicos, sociales, jurídicos y ambientales que permitan reglamentar y controlar las actividades de pesca y acuicultura en Colombia¹⁸⁶.

Adicionalmente, esa normativa dispuso que el M.A.D.S. hace parte del Consejo Técnico Asesor de la Aunap¹⁸⁷, el cual, entre otras cosas, se encarga de “[...] [d]efinir e impartir los lineamientos estratégicos y de política institucional, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de la estrategia nacional en materia de acuicultura y pesca. [...]”¹⁸⁸.

Nótese cómo la regulación aplicable está encaminada a que los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, coordinen el ejercicio de sus competencias en busca de la administración eficiente de los asuntos públicos que se encuentran bajo su cargo.

En efecto, como pudo observarse con anterioridad, es innegable que la actividad de pesca, la cual consiste en el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos o de sus productos mediante su captura, extracción o recolección, genera impactos sobre el ecosistema marino, el cual es objeto de administración por parte del M.A.D.S. Sin embargo, el ordenamiento también concibe la actividad pesquera como un instrumento para la alimentación de los pueblos y para el desarrollo económico, aspectos estos cuya responsabilidad recae sobre el M.A.D.R.

Así pues, la Sala concluye, parcialmente, que ambas carteras se encuentran legitimadas para satisfacer las pretensiones de la demanda relacionadas con sus competencias -tal y como lo precisó el Tribunal de primera instancia-, pero, además, vista la interrelación de los asuntos objeto de administración, los ministerios en cuestión tienen el deber de cooperar y colaborar armónicamente a fin de garantizar el

¹⁸⁴ “Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)”.

¹⁸⁵ Artículo 5.º, numeral 2.º.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, artículo 11, numeral 6.º.

¹⁸⁷ *Ibíd.*, artículo 9.º, numeral 2.º.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, artículo 10, numeral 1.º.

ejercicio adecuado de los derechos colectivos relacionados con el disfrute de un ambiente sano, con la seguridad alimentaria, con la prosperidad económica y otras garantías que se desprenden de los mismos.

Baste recordar que el mismo Estatuto General de Pesca¹⁸⁹ desarrolla el principio de coordinación interinstitucional, al llamar la atención de aquellas entidades del Estado que se relacionan directa o indirectamente con el sector pesquero para que desarrollen sus competencias de manera armónica¹⁹⁰.

En ese sentido, el artículo 13 de dicha Ley menciona que las funciones relacionadas con el desarrollo de la actividad pesquera y sus repercusiones sobre el ambiente - incluido el recurso pesquero-, serán ejercidas por la autoridad pesquera “[...] *en coordinación con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y el medio ambiente*”.

La Sala pone de relieve a las entidades recurrentes que las disposiciones mencionadas, relativas a la armonización entre la estructura de la Administración Pública y el ejercicio de la función administrativa, justamente están diseñadas con el objetivo de que las autoridades, ante las distintas clases de desafíos que están llamadas a sortear, abran los espacios de diálogo necesarios a efectos de obrar en conjunto para satisfacer las necesidades de los asociados.

XI.5. De las competencias específicas y actividades desarrolladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -M.A.D.S.- en relación con el cuidado, protección y conservación de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares

XI.4.1. Ahora bien, descendiendo al fondo del asunto, en primer lugar, debe mencionarse que la Ley 99 de 1993 señala que al M.A.D.S. le corresponde “[...] *[r]egular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras, y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas [...]*”¹⁹¹.

¹⁸⁹ Ley 13 de 1990.

¹⁹⁰ Artículos 64 y ss.

¹⁹¹ Artículo 5.º, numeral 24.

Y en cuanto a los ecosistemas del departamento del Chocó, es deber del M.A.D.S. “[...] **[f]ijar, con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana y el Chocó Biogeográfico, de acuerdo con el interés nacional de preservar estos ecosistemas [...]**”¹⁹².

Para el efecto, el M.A.D.S. se debe valer y apoyar de los insumos técnicos y científicos que le pueden proveer los institutos de investigación como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -Ideam-; el Instituto de Investigaciones Marinas de Punta Betín "José Benito Vives de Andreis" -Invemar-; y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann"¹⁹³.

En relación con los ecosistemas marinos, desde la promulgación de la Ley 99, el M.A.D.S. tiene la obligación de promover y crear una red de centros de investigación marina, en la que participen todas las entidades que desarrollen actividades de investigación en los litorales colombianos, propendiendo por el aprovechamiento racional de toda la capacidad científica de que ya dispone el país en ese campo¹⁹⁴.

Además, el M.A.D.S. y los institutos de investigación deben fomentar el desarrollo y difusión de los conocimientos, valores y tecnologías sobre el manejo ambiental y de recursos naturales, de las culturas indígenas y demás grupos étnicos¹⁹⁵.

Así, en materia de investigación, el Decreto 3570 de 2011 le asignó al M.A.D.S. las funciones generales de: **i)** coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el ambiente y los recursos naturales renovables y sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible¹⁹⁶; **ii)** dirigir y coordinar las investigaciones, estudios y acciones para identificar el ordenamiento de zonas marinas y costeras, en coordinación con la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Coordinación del SINA¹⁹⁷; **iii)** vigilar que el estudio, exploración e investigación de nacionales o extranjeros en relación con los recursos acuáticos se realice atendiendo las normas y protocolos existentes sobre la materia¹⁹⁸; y **iv)** proponer prioridades de investigación

¹⁹² *Ibíd.*, numeral 40.

¹⁹³ *Ibíd.*, artículos 16, 17, 18 y 21.

¹⁹⁴ *Ibíd.*, artículo 18, inciso 3.º.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, artículo 22.

¹⁹⁶ Artículo 2.º, numeral 11.

¹⁹⁷ Artículo 17, numeral 3.º.

¹⁹⁸ *Ibíd.*, numeral 6.º.

que, en el área de su competencia, podrán adelantar los institutos de investigación y las instancias del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología¹⁹⁹.

XI.4.2. En ese orden de ideas, la Sala confirma que el M.A.D.S. tiene las competencias legales y reglamentarias que le obligan a cumplir las órdenes impartidas en la sentencia de primera instancia, no solo con base en el sustento normativo mencionado a lo largo del capítulo XI, sino porque, además, en el escrito del recurso de apelación, su apoderado judicial reconoció que las atribuciones de dicha cartera están asociadas a la gestión de las zonas y recursos acuáticos, marinos y costeros, por lo que guardan relación con el medio ambiente marino y sus recursos naturales renovables²⁰⁰.

Tal y como lo dispone el Decreto 3570, hacen parte de las competencias del M.A.D.S. aquellas relativas a establecer medidas de manejo y conservación de los recursos acuáticos, marinos y costeros de manera conjunta con las autoridades competentes²⁰¹ y, en consecuencia, con el hecho de proponer los lineamientos y las estrategias para promover la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en los procesos productivos que afecten los recursos acuáticos²⁰², y con el establecimiento de los criterios generales para la elaboración de proyectos a cargo de las C.A.R. y entidades territoriales en lo relacionado con zonas marinas, costeras y del recurso acuático²⁰³.

Es evidente que dichas competencias son desarrollo de aquellas relacionadas con el diseño, formulación, regulación, dirección y coordinación de las políticas de planificación, conservación, uso, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente, a efectos de prevenir y mitigar su impacto por sustancias contaminantes y actividades destructivas, así como para su restauración y recuperación. Estas directrices deben ser proyectadas en todos los sectores económicos y productivos, lo cual incluye, por supuesto, al sector pesquero²⁰⁴.

¹⁹⁹ *Ibíd.*, numeral 8.º.

²⁰⁰ Ley 99 de 1993, artículo 5.º, numeral 24.

²⁰¹ Artículo 17, numeral 15.

²⁰² *Ibíd.*, numeral 5.º.

²⁰³ *Ibíd.*, numeral 4.º.

²⁰⁴ "Artículo 2º. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los

Pero, además, el marco competencial mencionado también comporta el deber de realizar las valoraciones económicas y mercantiles del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables²⁰⁵, al igual que la obligación de ejercer inspección y vigilancia sobre las C.A.R. y de decidir sobre los asuntos relativos a dichas entidades cuando las circunstancias lo ameriten, especialmente en lo relativo a los efectos del deterioro de los recursos naturales por cuenta de la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo²⁰⁶.

En efecto, tanto los recursos acuáticos²⁰⁷ como los recursos hidrobiológicos²⁰⁸ se enmarcan dentro del concepto relevante de recurso natural **agua -el cual incluye el medio marino-** y, por tanto, ambos elementos hacen parte integral del marco competencial del M.A.D.S.

mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos.

Artículo 17. Funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos. Son funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, las siguientes: [...].

2. formular los planes, programas y proyectos con respecto a la conservación, protección, manejo, uso sostenible y restauración de los ecosistemas costeros y marinos. [...].”

²⁰⁵ *Ibíd.*, “7. Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. [...].”

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente”.

²⁰⁶ *Ibíd.*, “10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar”.

²⁰⁷ Decreto 3570 de 2011. “Artículo 17. [...] PARÁGRAFO. Para los fines del presente decreto, se entiende por recursos acuáticos, el conjunto de organismos de la diversidad biológica, cuyo ciclo de vida se cumple parcial o totalmente dentro del medio acuático, que no han sido objeto de domesticación, mejoramiento genético, cría regular o que han regresado a su estado salvaje. Se exceptúan los recursos pesqueros de acuerdo a la Ley 13 de 1990 y al Decreto 256 de 1991 y/o normas que lo modifiquen o adicionen”.

²⁰⁸ Decreto 2811 de 1974. “Artículo 270. Entiéndese por recursos hidrobiológicos el conjunto de organismos animales y vegetales cuyo ciclo de vida se cumple totalmente dentro del medio acuático, y sus productos”.

Ahora, los “*recursos hidrobiológicos*” -que, se reitera, son responsabilidad del M.A.D.S.- pueden tener la particular connotación de “*recurso pesquero*” en el interior del sector administrativo que se encuentra a cargo del M.A.D.R. Dicha doble connotación o perspectiva por parte de cada uno de los sectores de la Administración Pública, de ninguna manera desconoce la naturaleza del mismo bien o valor jurídico que el ordenamiento busca proteger, esto es, la de recurso natural renovable.

Así, dichas concepciones sobre el mismo objeto de protección jurídica, tampoco se oponen a los deberes que conectan a los dos ministerios en punto de conservación del recurso natural y mucho menos a las funciones de coordinación que les asisten en aras de esa salvaguardia.

En síntesis, ambos ministerios confluyen en la protección de los recursos hidrobiológicos, bien como un componente del derecho a disfrutar de un ambiente sano -recursos naturales renovables del medio acuático-, o como un objeto de aprovechamiento económico o alimentario -recursos pesqueros-, por lo que puede afirmarse que las dos carteras cumplen funciones complementarias, más no excluyentes.

XI.4.3. La Constitución Política precisa que la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente debe regirse por el principio de planeación, justamente a efectos de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución²⁰⁹.

Sin duda alguna el entendimiento del territorio como un recurso natural que constituye el sustento de la vida (concepto aplicado en todas sus acepciones), permite advertir que resulta necesario que el ser humano –individual y colectivamente considerado- atienda a la responsabilidad de organizar y/o adecuar su proyecto de vida, esto es, a la satisfacción de sus necesidades e intereses, en consideración a las particularidades propias y a la riqueza natural del territorio del que pretende beneficiarse, así como de la supervivencia y conservación los seres vivos y los recursos naturales que allí se encuentran, en pro de un desarrollo sostenible.

En desarrollo del postulado constitucional mencionado, la ley le atribuyó al M.A.D.S. - en su rol de organismo rector del sector ambiente- la responsabilidad de dirigir,

²⁰⁹ Artículo 80.

coordinar y establecer las reglas, criterios y directrices de ordenamiento ambiental del territorio continental y acuático²¹⁰.

Específicamente, en relación con la planificación y ordenación del medio marino, el M.A.D.S. debe: **i)** dirigir y coordinar las investigaciones, estudios y acciones para identificar el ordenamiento de zonas marinas y costeras, en coordinación con la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Coordinación del SINA²¹¹; **ii)** proponer las regulaciones en materia de planes de manejo integrado de las unidades ambientales costeras²¹²; **iii)** emitir concepto previo a la aprobación de los planes de manejo integrado de las unidades ambientales costeras que deben ser adoptados por las C.A.R.²¹³; **iv)** planificar el manejo integrado de los espacios oceánicos así como el ordenamiento espacial del territorio marino de la Nación, en coordinación con la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA, y la articulación con otras entidades competentes²¹⁴; **v)** coordinar el Comité Nacional de Manejo Integrado de las Zonas Costeras y participar en los comités regionales de Manejo Integrado de las Zonas Costeras²¹⁵; y **vi)** establecer medidas de manejo y conservación de los recursos acuáticos, marinos y costeros de manera conjunta con las autoridades competentes²¹⁶.

²¹⁰ Decreto 3570 de 2011. “Artículo 2°. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente. [...].

6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República. [...].

9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente. [...].

13. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales. [...]”.

²¹¹ *Ibíd.*, artículo 17, numeral 3.º.

²¹² *Ibíd.*, numeral 10.º.

²¹³ *Ibíd.*, numeral 11.

²¹⁴ *Ibíd.*, numeral 12.

²¹⁵ *Ibíd.*, numeral 13.

²¹⁶ *Ibíd.*, numeral 15.

XI.4.4. Ahora bien, afirma el apoderado del M.A.D.S. que el 6 de diciembre de 2018 fueron aprobados en sendas comisiones conjuntas²¹⁷ los “*documentos de propuesta institucional*” de los planes de ordenación y manejo integrado²¹⁸ de las unidades ambientales costeras²¹⁹ -P.O.M.I.U.A.C.- del Pacífico Norte Colombiano²²⁰ y de Baudó – San Juan²²¹.

En este punto es necesario destacar que las unidades ambientales costeras fueron reglamentadas mediante el Decreto 1120 de 31 de mayo de 2013, es decir, trece años después del establecimiento de la “*Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia -PNAOCI-*” (2000)²²², y más de un año después de presentada la demanda del medio de control de la referencia.

²¹⁷ Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015 (**comisiones conjuntas**) “Artículo 2.2.4.2.4.1. Objeto. Concertar y armonizar el proceso de ordenación y manejo de las Unidades Ambientales Costeras comunes.

Artículo 2.2.4.2.4.2. Conformación. **Estarán integradas por:**

1. **El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.**

2. Los Directores de las Autoridades Ambientales o sus delegados.

Parágrafo 1°. La delegación recaerá en un funcionario del nivel directivo o asesor.

Parágrafo 2°. Cualquiera de los miembros integrantes de la Unidad Ambiental Costera podrá convocar la conformación de la Comisión Conjunta a que haya lugar. Una vez conformada, el acto administrativo de constitución se publicará en el Diario Oficial”.

²¹⁸ *Ibíd.*, “Artículo 2.2.4.2.3.1. **Plan de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras (POMIUAC)**. Es el instrumento de planificación mediante el cual la Comisión Conjunta o la autoridad ambiental competente, según el caso, definen y orienta la ordenación y manejo ambiental de las unidades ambientales costeras.

El Pomiuac se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y orienta la planeación de los demás sectores en la zona costera”.

²¹⁹ *Ibíd.*, “Artículo 2.2.4.1.1.2. Definiciones. Para la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones: [...]”.

Manejo Integrado de las Zonas Costeras (MIZC). Proceso dinámico y participativo mediante el cual se diseñan estrategias y se adoptan decisiones para el uso sostenible y la conservación de la zona costera y sus recursos. [...].

Unidad Ambiental Costera (UAC). Área de la zona costera definida geográficamente para su ordenación y manejo, que contiene ecosistemas con características propias y distintivas, con condiciones similares y de conectividad en cuanto a sus aspectos estructurales y funcionales. [...].

²²⁰ *Ibíd.*, “Artículo 2.2.4.2.2.1. Unidades Ambientales Costeras (UAC). Para la ordenación y manejo integrado de las zonas costeras, se delimitan las siguientes unidades ambientales costeras. [...]. 7.

Unidad Ambiental Costera (UAC) Pacífico Norte Chocoano. Desde la frontera con Panamá (Hito Pacífico) hasta cabo Corrientes en el departamento del Chocó. [...].

²²¹ *Ibíd.*, “[...] 8. **Unidad Ambiental Costera (UAC) Baudó - San Juan**. Desde cabo Corrientes hasta el delta del río San Juan (incluyéndolo), en el departamento del Chocó. [...].”

²²² Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia. https://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemicos/pdf/Normativa/Políticas/4268_161009_polit_zonas_costeras_pnaoci.pdf

“La Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia fue formulada en el año 2000 por el entonces Ministerio de Medio Ambiente, con el objeto de propender por el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras que permita mediante su manejo integrado, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana, al desarrollo armónico de las actividades productivas y a la conservación y preservación de los ecosistemas y recursos marinos y costeros”.

Además, solo hasta el 17 de abril de 2017 -es decir, más de cinco años después de presentada la acción de la referencia- el M.A.D.S. expidió la Resolución N.º 0768, mediante la cual se adoptó “*la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera*”. Esta Guía constituye el insumo básico, tanto para clasificar las zonas costeras²²³, como para agotar las distintas fases del P.O.M.I.U.A.C.²²⁴.

Con todo, la Sala advierte que el apoderado del M.A.D.S., al día de hoy, no ha acreditado que las herramientas de planificación, ordenación, manejo y administración sostenible de los recursos naturales renovables de los espacios oceánicos y costeros del departamento del Chocó -estas son, específicamente, los P.O.M.I.U.A.C. del Pacífico Norte Colombiano y de Baudó – San Juan-, hayan sido efectivamente adoptadas por parte de las respectivas comisiones conjuntas de las que dicha autoridad ambiental hace parte²²⁵.

Efectivamente, como ha podido observarse, al tenor del Decreto 1076 de 2015, a las comisiones conjuntas les corresponde definir, orientar, coordinar, formular, adoptar, modificar, acordar estrategias de sostenibilidad financiera y económica, así como realizar periódicamente seguimiento y evaluación a los planes de ordenación y manejo integrado de las unidades ambientales costeras -P.O.M.I.U.A.C.-²²⁶.

Sin embargo, ni ante el Tribunal de primera instancia, ni ante esta Corporación, el M.A.D.S. demostró de manera idónea ningún aspecto concreto referente a los P.O.M.I.U.A.C. del Pacífico Norte Colombiano o de Baudó – San Juan, tales como el agotamiento o un avance en torno a su “*preparación o aprestamiento*”, a su

<https://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-marinos-y-costeros-y-recursos-acuaticos/fortalecimiento-de-la-institucionalidad-y-la-organizacion-publica-privada-y-social/politica-pnaoci>

Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros –PNOEC- en el año 2007

<http://www.cco.gov.co/docs/publicaciones/pnoec-2017-03.pdf>

Ley 1450 de 16 de junio de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, artículo 207, Par. 3.º.

²²³Ibíd., “Artículo 2.2.4.2.1.1. Tipos de zonas costeras. La zona costera se clasifica en: [...]. Los demás criterios fijados en la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera que adoptará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. [...]”.

²²⁴ Ibíd., “Artículo 2.2.4.2.3.3. Fases del POMIUC. El Pomiuac comprende las siguientes: [...]. PARÁGRAFO. Cada una de las fases de que trata el presente artículo se desarrollará de acuerdo con lo que establezca la Guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera, adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en los insumos técnicos del Ideam e Invernar”.

²²⁵ **Comisión conjunta de la U.A.C. del Pacífico Norte Colombiano, conformada por Codechocó, Parques Nacionales Naturales y el M.A.D.S.**

Comisión conjunta de la U.A.C. de Baudó – San Juan, conformada por Codechocó y el M.A.D.S.

²²⁶ Ibíd., artículos 2.2.4.2.3.1.; 2.2.4.2.3.3.; 2.2.4.2.3.4.; 2.2.4.2.4.2. y 2.2.4.2.4.4.

“caracterización y diagnóstico”, a su “prospectiva y zonificación ambiental”, a su “formulación y adopción” y mucho menos en cuanto a su “implementación o ejecución” o a su “seguimiento y evaluación”²²⁷.

Tampoco reveló algún tipo de actuación de coordinación, inspección o vigilancia respecto de la posible inoperancia de Codechocó, asociada a la formulación de los P.O.M.I.U.A.C. Esto, aun cuando -se reitera- el M.A.D.S. integra las comisiones conjuntas de las unidades ambientales costeras afectadas.

Valga recordar que la misma regulación aplicable resalta la importancia de dicho mecanismo de planificación en tanto que “[...] se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y orienta la planeación de los demás sectores en la zona costera [...]”. Pero, además, “[...] [e]l Pomiuac suministrará insumos técnicos para la elaboración del Pomca. [...]”²²⁸.

Adicionalmente, hay que mencionar que la representación del M.A.D.S. tampoco aportó algún tipo de documento que revelara que, en el marco de las comisiones conjuntas de las unidades ambientales costeras del Pacífico Norte Colombiano o de Baudó – San Juan, se impartiera algún tipo de directriz para la planificación y administración de los recursos naturales renovables que se encuentran en dichos ecosistemas²²⁹.

Muestra de todo lo anterior es que el apoderado del M.A.D.S., al contestar la demanda, no solicitó el decreto ni la práctica de algún medio probatorio y, en consecuencia, el Tribunal de primera instancia, mediante auto de 23 de julio de 2014, solo se refirió a las pruebas solicitadas por los demandantes, el I.C.A., la Aunap, la Armada Nacional y Parques Nacionales Naturales de Colombia. Dicho agente judicial operó de la misma forma durante el trámite de la segunda instancia.

En síntesis, la Sala observa que el avance en torno a la superación de las dificultades verificadas por el Tribunal de primera instancia, relativas a las

²²⁷ Ibíd., artículo 2.2.4.2.3.3.

²²⁸ Ibíd., artículos 2.2.4.2.3.1. y 2.2.4.2.3.2.

²²⁹ Ibíd., “Artículo 2.2.4.2.4.4. Funciones. La Comisión Conjunta cumplirá las siguientes: [...]. 3. Impartir las directrices para la planificación y administración de los recursos naturales renovables de la UAC. [...]”.

afectaciones de los ecosistemas costeros y oceánicos del departamento del Chocó por cuenta de la forma en que se desarrolla la actividad de pesca industrial, es nulo.

En efecto, como se advirtió, no se cuenta con las herramientas mínimas de planificación del manejo integrado de los recursos naturales presentes en las zonas costeras y oceánicas del Chocó Biogeográfico, por lo que se concluye que el M.A.D.S. ha sido renuente a su rol de dirigir, coordinar, articular, participar debidamente, y ha sido omisivo en su deber de regular oportunamente las acciones relativas al manejo, planeación y ordenamiento de los espacios oceánicos, marinos y costeros del Chocó Biogeográfico para la conservación de sus ecosistemas.

XI.4.5. En segundo lugar, la Sala observa que el “*Programa Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas y Continentales de Colombia (MMA, 2002)*” no tiene ningún tipo de repercusión en lo que refiere a la protección y conservación de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares del Chocó Biogeográfico, toda vez que, como se advirtió en el acápite XI.1. de esta providencia, el Informe “*Colombia Viva: Un país megadiverso de cara al futuro*” del año 2017, “***las tortugas caguama (Caretta caretta), caná (Dermochelys coriacea) y carey (Eretmochelys imbricata) se encuentran en Peligro Crítico, mientras que la tortuga verde (Chelonia mydas) está En Peligro y la golfina (Lepidochelys olivacea) es actualmente Vulnerable. [...] La combinación de la captura tanto intencional como incidental [...] contribuyen a posicionar estas especies entre las más amenazadas del ámbito marino colombiano.***”

En relación con el “*Programa Nacional de Uso Sostenible, Manejo y Conservación de los Ecosistemas de Manglar (MMA, 2002)*”, el informe mencionado precisa que “[...] ***después de 1970 los manglares de algunos sectores del Pacífico colombiano sufrieron los impactos de la extracción de corteza para taninos, la explotación de su madera y la deforestación para el establecimiento de piscinas camaroneras. Algunos de estos procesos se intensificaron durante las últimas décadas del siglo XX y han continuado en lo que va corrido del siglo XXI, favorecidos por las políticas económicas neoliberales y por el proceso de globalización [...]. En el Pacífico colombiano la cercanía a los centros poblados y la intensidad de la pesca industrial y artesanal afecta, principalmente, a los manglares del golfo de Tribugá y los alrededores de la bahía Humboldt.***”

La Sala observa que el Proyecto “*Gestión Sostenible de la Captura Incidental en las Pesquerías de Arrastre en América Latina y el Caribe (REBYC II-LAC)*”, no ha tenido los resultados esperados, toda vez que el Informe Colombia Viva señala la continuidad de la captura incidental al mencionar que: i) **la principal amenaza de las especies invertebradas que incluyen corales blandos y duros, moluscos y crustáceos, “es su sobreexplotación, combinada con la captura incidental en pesquerías de arrastre [...];** ii) **“82,1% de las especies están afectadas por la sobreexplotación, combinada con la captura incidental en las pesquerías de arrastre”;** iii) **“La combinación de la captura tanto intencional como incidental [...] contribuyen a posicionar estas especies [las tortugas caguama, caná, carey, verde y golfina] entre las más amenazadas del ámbito marino colombiano”;** y iv) **“La captura incidental con algunas artes de pesca [...] [entre otros factores], son algunas amenazas identificadas [...]”** en contra de los cinco mamíferos marinos presentes en Colombia.

La existencia de los libros rojos marinos de Colombia, donde se incluyen especies amenazadas del Caribe y el Pacífico colombiano, en nada cambia el panorama de amenaza de los ecosistemas marinos y costeros del Chocó Biogeográfico. Dichos informes a penas constituyen el primer paso hacia la estructuración de una política pública consistente en materia de protección de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia, esto es, la identificación y determinación de la magnitud de la problemática.

No se observa cuáles han sido los resultados específicos de los planes de acción nacional (PAN) y regional (PAR) para el manejo y conservación de tiburones en el Pacífico y el Caribe colombiano, toda vez que el Informe Colombia Viva continúa advirtiendo que **“del conjunto de peces cartilaginosos amenazados se encuentran diez especies de tiburones y seis de rayas”.**

De igual forma, dicho informe señala que **“14 especies de vertebrados marinos, distintos a los peces, están amenazados: cinco reptiles, cuatro aves y cinco mamíferos [...]. Los cinco mamíferos marinos amenazados presentes en Colombia son todos cetáceos e incluyen tres especies Amenazadas (la ballena sei, *Balaenoptera borealis*; la ballena azul, *B. musculus*; la ballena de aleta, *B. physalis*) y dos Vulnerables (la yubarta o ballena jorobada *Megaptera novaeangliae* y el cachalote *Physeter catodon*)”.** Con esto se concluye la falta de eficacia del Plan de Acción Nacional Mamíferos Acuáticos de Colombia, del

Geoportal de Mamíferos Marinos – SIAM y de la “*Guía de avistamiento responsable de mamíferos acuáticos en Colombia*”.

El documento “*Plan Nacional de las Especies Migratorias. Diagnóstico e identificación de acciones para la conservación y el manejo sostenible de las especies migratorias de la biodiversidad en Colombia*”, informa sobre la distribución geográfica de algunas especies de tortugas marinas migratorias en determinados espacios marinos del Chocó. Tales especies son la Caná (*Dermochelys coriacea*), la Carey (*Eretmochelys imbricata*), la Negra del Pacífico Oriental (*Chelonia agassizii*) y la Golfina (*Lepidochelys olivacea*).

Sin embargo, además de lo ya mencionado por el Informe Colombia Viva, el “*marco para la implementación de un plan nacional para la conservación y protección de las especies migratorias de la biodiversidad colombiana*”, no solamente carece de unas medidas concretas referentes a la protección de los ecosistemas marinos y costeros del Departamento del Chocó, sino que, además, no ha tenido algún tipo de desarrollo o eficacia.

Tan es así que, aproximadamente nueve años después de la publicación de dicho documento, el Tribunal de primera instancia encontró demostrada la afectación de los ecosistemas marinos del departamento del Chocó por cuenta de las actividades de pesca industrial de arrastre mediante artes dañinas, las capturas incidentales de especies, la sobreexplotación de los recursos pesqueros y la captura de especies que no alcanzan la talla mínima.

Dichos comentarios se hacen igualmente extensivos a los demás documentos meramente enunciados por el apoderado del M.A.D.S., comoquiera que, en primer lugar, unos devienen en impertinentes, en segundo lugar, otros son de carácter informativo e ilustrativo y, en tercer lugar, no se aportó algún medio de prueba que señalara la existencia de medidas, acciones, propuestas o desarrollos específicos por parte de dicha cartera en cuanto a la conservación, restauración, recuperación y saneamiento de los ecosistemas marinos y costeros chocoanos, o que estuvieran dirigidos a impedir, reprimir, eliminar o mitigar su impacto por causa de actividades de pesca industrial.

En ese orden, la representación jurídica del M.A.D.S. tampoco reveló la manera en que el conjunto de documentos mencionados arrojaban o significaban resultados concretos y específicos sobre los ecosistemas marinos y costeros del Departamento

del Chocó. El grueso de esos documentos retrata los indicadores negativos en materia de conservación, sin embargo, ningún medio de prueba permite señalar la disminución de alguno de esos índices. En conclusión, a pesar de los esfuerzos realizados, la amenaza de los derechos colectivos sigue vigente, lo cual requiere de la participación de MADS para remediarla.

Así, no resulta adecuado que, ante las evidentes, serias y graves amenazas que sufre el Chocó, la defensa del máximo órgano del Sector Administrativo Ambiente se fundamente en la simple enunciación de documentos sin ningún tipo de influencia sobre la realidad y en la evasión de las competencias que le corresponden.

La Sala le recuerda al M.A.D.S. que el cumplimiento adecuado de sus funciones no se agota con la mera fijación de políticas en materia medioambiental, sino que, en atención al problema identificado y caracterizado, sus deberes también comprenden la realización de actividades de seguimiento y evaluación a lo largo de la implementación de dichas políticas²³⁰, justamente, en aras de medir el nivel de eficacia de las alternativas de solución que fueron planteadas, de cara a la realización de los postulados constitucionales.

En esa medida, se advierte que el M.A.D.S. ni siquiera acreditó haber evaluado o estar en proceso de evaluación de los impactos ambientales ni de los costos económicos, tanto del deterioro como de la conservación de los ecosistemas marinos y costeros del Chocó generados por la actividad de pesca industrial, lo cual constituye un paso esencial a la hora de estructurar una política en beneficio del Chocó Biogeográfico.

XI.4.6. Finalmente, debe mencionarse que, aunque las zonas exclusivas de pesca artesanal -Z.E.P.A.- refieran directamente a las condiciones en que debe ser desarrollada dicha actividad económica, lo cierto es que esta se fundamenta en el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos y, en tal virtud, los impactos que se pueden desencadenar por cuenta de la misma sí constituyen asuntos que recaen dentro de las competencias del M.A.D.S.

²³⁰ Decreto 3570 de 2011. “Artículo 17. Funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos. Son funciones de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, las siguientes:

1. Proponer los elementos técnicos para la formulación de la política y regulación de conservación y manejo del ambiente y de los recursos renovables en las zonas marinas y costeras, así como realizar el seguimiento y evaluación de la misma. [...]”.

En otras palabras, en tanto que el instituto jurídico de las Z.E.P.A. se asimila a una medida de ordenación del territorio marino y sus recursos naturales, lógicamente se activan las competencias del M.A.D.S. en materia de planeación y ordenamiento de los espacios oceánicos.

Y así como la actividad de ese Ministerio es indispensable a la hora de establecer la cuota de pesca -especies y volúmenes susceptibles de ser aprovechados-, también será esencial su participación para ubicar y determinar el régimen de usos de las Z.E.P.A., en tanto que, en últimas, de lo que se trata es de gestionar los impactos que la pesca artesanal pueda llegar a generar sobre los ecosistemas marinos.

Tal y como se advirtió en los apartados XI.1 y XI.2.2. de esta providencia, las políticas de los sectores administrativos que orientan los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, no pueden ejecutarse de manera aislada y desarticulada, sino que deben atender a los principios de coordinación y complementariedad. Sin duda alguna, las áreas costeras, marinas y oceánicas de particular importancia en razón de su diversidad, serán criterios ineludibles para tener en cuenta a la hora de delimitar una Z.E.P.A.

De allí la importancia de la presencia y participación del M.A.D.S. en el cumplimiento de las medidas de amparo proferidas por el Tribunal de primera instancia en relación con ese tipo de zonas.

En conclusión, los tanto los P.O.M.I.U.A.C. como las Z.E.P.A. son instrumentos de manejo integrado de los impactos ambientales que pueden sufrir los recursos hidrobiológicos y los ecosistemas marinos del Chocó Biogeográfico y, en esa medida, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -M.A.D.S.- juega un papel fundamental en el establecimiento y funcionalidad de tales institutos.

XI.4.7. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que le es atribuible al M.A.D.S. la afectación de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, toda vez que las actividades desarrolladas en el ejercicio de sus competencias han sido insuficientes para garantizar la protección del ecosistema marino del departamento del Chocó y, en consecuencia, se produjo una afectación del ejercicio adecuado de la actividad de pesca artesanal por parte de los habitantes de esa zona costera.

XI.6. De la constitución de una mesa de trabajo interinstitucional

Tal y como se observa a lo largo de esta providencia, la formulación, planeación, puesta en marcha y evaluación de las políticas y programas del sector pesquero requiere de la participación articulada de las entidades estatales relacionadas con este cometido. Por eso, para garantizar tal propósito y teniendo en cuenta que el recurrente centro su apelación al escenario de las competencias interinstitucionales, la Sala considera adecuado ordenar la constitución de una mesa de trabajo integrada por las entidades demandadas y los demás organismos pertenecientes al Sina o cuyas competencias tengan algún grado de relación con la protección de los recursos marinos y costeros.

Justamente, en consideración a la importancia de que la estructura administrativa de los distintos niveles y sectores del país se articule a efectos de garantizar la materialización de los proyectos ordenados para el restablecimiento de los derechos colectivos, es que se ordenará la constitución de una Mesa de Trabajo de la que harán parte el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -M.A.D.S.-, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -M.A.D.R.-, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -Aunap-, la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -Codechocó- y la Armada Nacional.

En tal sentido, las carteras ministeriales demandadas serán las encargadas de definir los mecanismos tendientes a promover la participación de actores tales como las entidades territoriales, la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba (UTCH) y otros centros de investigación y estudios, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Instituto de Investigaciones Marinas de Punta Benín "*José Benito Vives de Andreis*" (Invemar), el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "*Jonh Von Neumann*", Parques Nacionales Naturales de Colombia, entre otros-, así como personas de derecho privado que puedan tener algún tipo de interés en la gestión de los recursos marinos y costeros, especialmente, organizaciones de pescadores artesanales y grupos de minorías étnicas como comunidades o pueblos negros e indígenas.

En segundo lugar, la Mesa de trabajo, que estará dirigida por los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, tendrá por objeto aportar los insumos, los conocimientos y la experticia necesaria a fin de concertar y articular la forma más adecuada para darle cumplimiento a las órdenes emitidas por el Tribunal de primera instancia.

Además, la Mesa se reunirá cada tres (3) meses a efectos de verificar los avances y/o dificultades, al igual que para proponer alternativas o asumir deberes concretos en torno al cumplimiento de la sentencia. En la primera reunión, la mesa acordará un cronograma de actividades en orden a realizar seguimiento de las actividades proyectadas por las autoridades condenadas con el fin cumplir con la sentencia.

Finalmente, de cada reunión, la Mesa levantará un informe sobre las actividades desplegadas y el estado de los recursos marinos y costeros del Departamento del Chocó, el cual será presentado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien, de conformidad con los informes, adoptará las medidas del caso, en el marco del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia.

Ahora bien, la Sala también encuentra necesario modificar el ordinal 5° de la parte resolutive de la sentencia de 25 de julio de 2019, por cuanto la integración del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia requiere de la participación del Magistrado ponente de primera instancia de la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los términos del artículo 34 de la Ley 472.

Finalmente, cabe señalar que no se condenará en costas en esta instancia, de conformidad con lo previsto en los artículos 38²³¹ de la Ley 472 de 1998 y 365²³² del

²³¹ “El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar”.

²³² “ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

Código General del Proceso y atendiendo el criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión No. 27, en providencia del 6 de agosto de 2019²³³, toda vez que se cumplen con el supuesto de discrecionalidad a que alude el numeral 5 del artículo 365 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: ADICIONAR, por las razones expuestas en el acápite XI.3. de esta providencia, un literal “d)” al ordinal “4º)” de la parte resolutive de la sentencia de 25 de julio de 2019, proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual quedará así:

“4º) En este contexto de la aplicación cabal, oportuna y eficaz de los principios de coordinación, colaboración y concertación interinstitucionales respecto de la protección de los citados derechos colectivos ordénase lo siguiente:

a) Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, a la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó y a la Armada Nacional que en el término de cinco (5) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia elaboren conjuntamente y adopten mancomunadamente en el ámbito de sus respectivas competencias un proyecto integral y detallado donde se estipulen las actividades concretas, idóneas y necesarias que deben llevarse a cabo con el fin de hacer cesar, mitigar, prevenir, controlar y sancionar los impactos ambientales derivados de la práctica de la pesca industrial en el Pacífico colombiano, las que se ejecutarán con el fin de prevenir, conjurar la vulneración y/o amenaza de los derechos colectivos que se amparan con esta decisión, proyecto que deberá ejecutarse dentro de los nueve (9) meses siguientes a su aprobación conjunta por parte de las referidas entidades y/o autoridades públicas.

El diseño y adopción de las medidas de que trata el inciso interior deben asegurar el aprovechamiento sostenible y responsable de los recursos pesqueros y estar dirigidas a evitar que impactos ambientales negativos en el ecosistema marino como consecuencia del ejercicio de la pesca industrial, contemplando para ello el tipo de tecnologías que se

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.”.

²³³ H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, CP. Rocío Araújo Oñate, radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01.

deben usar en la actividad pesquera con especial protección y estímulo de la pesca artesanal, lo mismo que el procedimiento y sanciones que se aplicaran en caso de presentarse incumplimiento, medidas y acciones que deben ser informadas oportuna y oficialmente a la Armada Nacional para lo de su competencia mediante la implementación y ejecución de las acciones y operaciones tanto preventivas como de contención, erradicación y sometimiento.

b) Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, y a la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó que en el término de cinco (5) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia elaboren conjuntamente y con apoyo de los consejos comunitarios, asociaciones y/o organizaciones que agrupen los pescadores artesanales en el departamento de Chocó y las fundaciones y/o instituciones especialistas en materia de protección del ecosistema marino, especialmente en el departamento de Chocó, un estudio técnico donde se evalué la necesidad del área mínima que se requiere para la ampliación de ZEPA en el litoral pacífico chocoano, resultados con los que deberán diseñar, implementar y optimizar las medidas de manejo especial de la ZEPA, aclarándose que las dimensiones y medidas restrictivas que rigen para dicha zona no pueden ser menores a las que se encuentran vigentes y deberán tenerse en cuenta la normatividad nacional e internacional que regulan la materia (tratados que el Estado colombiano ha suscrito y se sugiere tomar en cuenta los instrumentos voluntarios elaborados dentro del marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como también el Documento Técnico de Pesca 424 sobre medida de ordenación y su aplicación (Guía de Administrador Pesquero, Roma 2005) de la misma organización internacional), política de manejo especial cuyos instrumentos y protocolos podrán tener vocación sistemática de permanencia, resultados que una vez queden en firme se deberán notificar a la Armada Nacional para lo de su competencia.

c) Al cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional con jurisdicción en el Pacífico del departamento del Chocó que refuercen, actualicen e implementen de modo planificado y sistemático los procedimientos de vigilancia y control que tienen implementados para la protección del ecosistema marino y de la actividad de pesca industrial, para lo cual se fija un término de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia y, una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó adopten de manera definitiva los resultados de los estudios técnicos de que tratan los literales anteriores deberán incorporarse en el respectivo procedimiento durante el mes siguiente a su notificación para (sic) su necesaria y debida implementación y ejecución en el ámbito de sus respectivas competencias.

d) Conformar una Mesa De Trabajo Interinstitucional que estará integrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -M.A.D.S.-, por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -M.A.D.R.- (ministerios que fungirán como directores de la Mesa), por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -Aunap-, por la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -Codechocó- y por la Armada Nacional, el cual tendrá a su cargo las siguientes obligaciones:

i) Incluir distintas personas, tanto de derecho público, que ostenten competencias relacionadas con la materia objeto de amparo -tales como entidades territoriales, la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba (UTCH) y otros centros de

investigación y estudios, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Instituto de Investigaciones Marinas de Punta Benín “José Benito Vives de Andreis” (Invemar), el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “Jonh Von Neumann”, Parques Nacionales Naturales de Colombia, entre otros-, así como personas de derecho privado que puedan tener algún tipo de interés en la gestión de los recursos marinos y costeros, especialmente, organizaciones de pescadores artesanales y grupos de minorías étnicas como comunidades o pueblos negros e indígenas.

ii) Aportar los insumos, los conocimientos y la experticia necesaria a fin de concertar y articular la forma más adecuada para darle cumplimiento a las órdenes emitidas por el Tribunal de primera instancia.

iii) La Mesa se reunirá cada tres (3) meses a efectos de verificar los avances y/o dificultades, al igual que para proponer alternativas o asumir deberes concretos en torno al cumplimiento de la sentencia. En la primera reunión, la mesa acordará un cronograma de actividades en orden a realizar seguimiento de las actividades proyectadas por las autoridades condenadas con el fin cumplir con la sentencia.

iv) De cada reunión, la Mesa levantará un informe sobre las actividades desplegadas y el estado de los recursos marinos y costeros del Departamento del Chocó, el cual será presentado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien, de conformidad con los informes, adoptará las medidas del caso, en el marco del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia”.

SEGUNDO: MODIFICAR, por las razones expuestas en esta providencia, el ordina 5° de la parte resolutive de la sentencia de 25 de julio de 2019, proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual quedará así:

5°) Conformar un comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia el cual estará integrado por del Magistrado ponente en primera instancia de la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la parte actora, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó, la Armada Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y, un representante de las Veedurías ciudadanas que tengan interés en el asunto, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes deberán hacer seguimiento a lo ordenado en la presente decisión e informar sobre las acciones que se adopten y ejecuten para el cabal cumplimiento de la sentencia.

TERCERO: CONFIRMAR, en todo lo demás y por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la sentencia de 25 de julio de 2019, proferida por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

CUARTO: Sin condena en costas en esta instancia.

QUINTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P:(11).

