

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

AUTO No. 0047

SIGCMA

San Andrés Isla, trece (13) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control	Acción de cumplimiento
Radicado	88-001-23-33-000-2023-00018-00
Demandante	Edgar Javier Jay Stephens, Santiago Taylor, Ling Jay Robinson, Harvey Robinson, Israel Livingston, Paola Margarita James Garcés, Ralph Newball, Edgardo Martínez y Soledad García Oñoro
Demandados	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina / Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP / Dirección General Marítima – DIMAR / Armada Nacional de la República de Colombia / Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

La parte demandante, interpone demanda de Protección de los Derechos e Intereses Colectivos en contra el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina / Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP / Dirección General Marítima – DIMAR / Armada Nacional de la República de Colombia / Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE, con el fin de garantizar la protección de los derechos i) al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la Ley y las disposiciones reglamentarias; ii) 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. 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; y iii) la defensa del patrimonio cultural de la nación.

Analizado el escrito de la demanda, los hechos en que se fundamenta y sus pretensiones así como los anexos, el Despacho observa que, en el presente asunto, los actores consideran vulnerados los derechos señalados, a causa de las acciones



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

AUTO No. 0047

SIGCMA

u omisiones de las demandadas ante la renuencia de cumplir el ordenamiento jurídico pesquero que rige en el Departamento Archipiélago y en particular, el desconocimiento de los derechos exclusivos territoriales de pesca artesanal consagrado en el derecho internacional y el ordenamiento jurídico colombiano consagra a favor de los pescadores artesanales del pueblo raizal.

Los demandantes para hacer la narración de los hechos en el libelo introductorio de forma más clara dividieron los mismos en los siguientes grupos:

- Hechos que guardan relación con el contexto histórico, cultural y geográfico del pueblo raizal y el significado de la relación con la práctica ancestral de la pesa.
- Hechos que se relacionan con los efectos del incumplimiento de la norma que protege los derechos territoriales de los pescadores artesanales del pueblo raizal de Providencia y Santa Catalina, y de la eliminación del requisito de residencia permanente para ejercer actividades de pesca artesanal en el Departamento Archipiélago, por parte del actual gobernador de la entidad territorial.
- Hechos relacionados con los efectos del incumplimiento de la normatividad que ordena a las empresas tener al menos el 60% de embarcaciones de bandera nacional.
- Hechos relacionados con las consecuencias del irrespeto a las temporadas de veda de las especies amenazadas, el irrespeto a las áreas marinas donde está prohibida la pesca de especies amenazada, usando implementos prohibidos como los tanques para el buceo y la amenaza que representa la pesca industrial actualmente en el Departamento Archipiélago, para el equilibrio, la sostenibilidad y el respeto por los valores ambientales, ecológicos, sociales y culturales, asociados a la Reserva de Biosfera Seaflower, y a nuestra comunidad, como habitantes ancestrales del territorio.
- Hechos que hacen alusión a las afectaciones ecológicas y ambientales derivadas de la inobservancia del ordenamiento jurídico pesquero. Dentro de



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

AUTO No. 0047

SIGCMA

ellas, se trae a colación algunas situaciones específicamente relacionadas con la especie Caracol Pala (*Strombus Gigas*) y el recrudecimiento de la presión que ejerce la pesca ilegal sobre esta especie.

Con fundamento en lo anterior, la parte accionante concluye que el objeto general de la presente acción, “....se visualiza como la búsqueda de una intervención estatal sistemática sobre la gestión, administración y legalidad del ordenamiento jurídico pesquero y por supuesto de pesca artesanal ancestral en sí misma y la búsqueda de la cesación de los efectos nocivos de algunas decisiones administrativas que hoy pesan sobre la integridad de nuestra cultura y de los recursos naturales.” (cursivas fuera del texto)

Por otro lado, tenemos que las pretensiones concretamente son aquellas señaladas en el correspondiente acápite así:

- Que se ordene a la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, proteger nuestro derecho a la conservación de las prácticas culturales asociadas a la actividad de la pesca artesanal ancestral, hoy amenazada por la probada sobreexplotación pesquera, nuestra soberanía alimentaria, y el equilibrio ambiental de nuestras áreas marinas protegidas.
- Que se ordene suspender la pesca ejercida por personas foráneas que no cumplen con el requisito de residencia permanente, que establecían las resoluciones derogadas a través de la Resolución 2565 de 2023 de la Gobernación del Departamento Archipiélago.
- Que se ordene a la OCCRE, la suspensión inmediata del otorgamiento de permisos temporales para ejercer la pesca artesanal en las áreas marinas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Que deje de considerarse el mero arrendamiento de las embarcaciones como una actividad de pesca artesanal ancestral.
- Que se suspendan los permisos de trabajo temporal otorgados por la OCCRE a pescadores foráneos y las autorizaciones para ejercer actividades de pesca en estas condiciones, emitidas por la Secretaría de Agricultura y Pesca del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Que se suspenda inmediatamente todo permiso de pesca a embarcaciones industriales en las áreas marinas del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en aplicación del principio de precaución consagrado en el numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993
- Que se ordene a la Armada Nacional y a la Dirección General Marítima, la rendición de un informe público mensual, respecto de las actividades de control y vigilancia sobre las embarcaciones que realizan actividades de pesca en el Departamento Archipiélago



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

AUTO No. 0047

SIGCMA

Ahora bien, sería del caso verificar si la demanda cumple con los requisitos y formalidades previstos en la Ley 472 de 1998 *“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”* y la Ley 1437 de 2011 *“Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, ésta última respecto del requisito de procedibilidad.

Sin embargo, aun cuando pareciera la demanda cumplir con dichos requisitos y formalidades, luego del análisis de los hechos, pretensiones y pruebas documentales aportadas junto con el libelo introductorio, se avizora una indebida escogencia del medio de control, por las razones que brevemente se exponen a continuación, todo lo cual daría lugar a su adecuación.

Si bien la Ley 472 de 1998 indicó que mediante la acción popular se tiene como objeto la protección de derechos e intereses colectivos cuando estos estén amenazados o están siendo vulnerados por la **acción** y la **omisión**, generada en ejercicio de funciones administrativas o con fuero de atracción con ésta, ello no significa que la acción popular es apta frente a toda conducta administrativa, por este solo hecho; es necesario que la conducta que se indique como causante de amenaza o vulneración realmente así lo sea, pues la acción popular tiene como objeto, entre otros, hacer cesar o detener.

Atendiendo estos presupuestos considera el Despacho que, pese a que en la presente demanda se refieren los actores, a las afectaciones de derechos colectivos, la amenaza y su vulneración radican en el incumplimiento de disposiciones normativas especiales y preexistentes que rigen la materia de pesca en el Departamento Archipiélago.

Nótese que en este caso particular, los demandantes piden que se emitan una serie de órdenes dirigidas al cumplimiento de las normas a diferentes autoridades departamentales, entidades del orden nacional y particulares, tendientes a *proteger el derecho a la conservación de las prácticas culturales asociadas a la actividad de la pesca artesanal ancestral, hoy presuntamente amenazada por la*



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

AUTO No. 0047

SIGCMA

sobreexplotación pesquera, la soberanía alimentaria, y el equilibrio ambiental de áreas marinas protegidas.

Solicitan, además, suspender la pesca ejercida por personas foráneas que no cumplen con el requisito de residencia permanente, que establecían las Resoluciones derogadas a través de la Resolución 2565 de 2023 proferida por el Gobernador del Departamento Archipiélago. La suspensión inmediata del otorgamiento de permisos temporales para ejercer la pesca artesanal e industrial en las áreas marinas del Departamento Archipiélago y los permisos de trabajo temporal otorgados a pescadores foráneos y autorizaciones para ejercer actividades de pesca emitidas por la Secretaría de Agricultura y Pesca Departamental. También solicitan que se ordene a la autoridad marítima que ejerza el control y vigilancia sobre las embarcaciones que realizan actividades de pesca.

Empero, el Despacho observa que lo que se desprende directamente de los hechos y fundamentos de la violación de derechos que se demanda, es el incumplimiento de la Ley 915 de 2004, Ley 2288 de 2022, Ley 99 de 1993, del Decreto 2324 de 1984 y Decreto 2256 de 1991, Acuerdo 002 de 2019 y otras Resoluciones expedidas por la entidad territorial y autoridad ambiental del Departamento. Lo anterior, teniendo en cuenta que existen disposiciones normativas especiales y vigentes que rigen la actividad de pesca, conservación de recursos naturales y protección ambiental en jurisdicción del Archipiélago. No obstante, sostienen los demandantes que las autoridades locales competentes, algunas entidades de orden nacional y empresas privadas y particulares han transgredido dicho régimen, todo lo cual amenaza los derechos colectivos que por medio de la presente acción popular se busca sean amparados en sede judicial.

Ahora bien, es de anotar, que la inclusión de pretensiones que podían tramitarse mediante otro proceso, ajenas a la finalidad de la acción popular o incompatibles con ella, no autoriza el rechazo de la demanda, ya que la acción popular no es un mecanismo subsidiario, sino principal.

En tales casos, la Ley 472 de 1998 (art. 5 inciso final) previó la readecuación procesal del asunto, como una regla clara que excluye la inadmisión de la demanda, el rechazo y las sentencias inhibitorias por inepta demanda o indebida escogencia



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

AUTO No. 0047

SIGCMA

de la acción. Dicha readecuación no necesariamente debe ser total, de toda la demanda. Por el contrario, una misma demanda puede ser disgregada procesalmente, para que, a partir de sus pretensiones, su trámite se realice por vías distintas y genere el desarrollo de procesos diferentes.

Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de inadmitir la demanda¹ con el fin de que el demandante aclare las pretensiones, cuando la interpretación judicial de la demanda no permita concluir con claridad si las pretensiones se dirigen al amparo de derechos colectivos o de derechos individuales y, por lo tanto, no resulte patente que ciertas pretensiones pueden tramitarse mediante la acción popular y otras por otro determinado mecanismo.

La Ley 472 de 1998 previó, como la única decisión posible en las acciones populares, aquella que resuelve el fondo del asunto: Conceder la protección a los derechos o intereses colectivos o negarla. A diferencia de la regulación de la acción de tutela, no previó la declaratoria de improcedencia de la acción popular, porque no es un mecanismo subsidiario y, en el evento de que las pretensiones no puedan tramitarse mediante este mecanismo, desde la etapa de admisión, **el asunto debe readecuarse procesalmente**.

Por lo dicho en precedencia, el Despacho estima la adecuación de esta demanda de acción popular para que sea tramitada bajo la cuerda de la acción de cumplimiento, por cuanto se infiere que si se da el cumplimiento de las normas de control y prohibición aplicables a la situación fáctica que se presenta en el caso concreto, la consecuencia directa sería garantizar la protección de los derechos invocados.

De acuerdo a lo antes dicho, se torna necesario verificar si en el particular, se cumple con los requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento,

¹ La inadmisión de la demanda únicamente procede en dos (2) eventos:

1) Cuando no cumple los requisitos de establecidos en los artículos 18 de la Ley 472 de 1998 y 144 (inciso Final) del CPACA;

2) Cuando existen dudas acerca de la ocurrencia del “agotamiento de jurisdicción”, a efectos de lo cual se debe permitir que el accionante precise o aclare los elementos que permiten concluir si se trata de un asunto en curso o que ya ha sido fallado.



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

AUTO No. 0047

SIGCMA

entendiendo que esta acción procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o actos administrativos. Cabe señalar que conforme indica el artículo 1 de la Ley 393 de 1998, este mecanismo jurisdiccional cabe para solicitar el cumplimiento de normas con fuerza material de Ley² y actos administrativos. No puede utilizarse para solicitar el cumplimiento de las normas constitucionales³.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

En el caso que nos atañe, se observa que se relaciona en el acápite de pruebas documento denominado “Requerimiento previo como requisito de procedibilidad para iniciar acción de cumplimiento / acción popular y/o acción de nulidad simple contra actos de contenido particular y concreto”, y de su lectura observa el Despacho que dicho escrito fue presentado ante el Departamento Archipiélago, Junta de Pesca, Procuraduría Regional, Procuraduría Ambiental y Agraria, empresa CI Antillana S.A., Autoridad Nacional de Agricultura y Pesca, Defensoría del Pueblo Regional y Oficina de Control de Circulación y Residencia-OCCRE, cada una de estas autoridades y entidades a través de sus representantes.

En la solicitud previa se indica que tiene por objeto exigir el cumplimiento de las normatividades pesqueras creadas con la única razón de preservar y salvaguardar los recursos hidrobiológicos del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina islas, además de todos sus cayos, bancos e islotes toda vez que los

² Las normas con fuerza material de Ley, son todas aquellas que son leyes o se parecen a estas en tanto constituyen una norma de carácter general, abstracto e impersonal.

³ Lastimosamente la Ley 393 no estableció la posibilidad de utilizar la acción de cumplimiento para garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales. La Corte Constitucional en la sentencia C.157 de abril 29 de 1998, en la cual podría haberse referido al tema, pues se ocupó entre otros del artículo 1 de la ley, admitió que dicha acción no cabe para lograr el cumplimiento de los mandatos constitucionales



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

AUTO No. 0047

SIGCMA

recursos hidrobiológicos para su preservación y cuidado, merecen la implementación de normatividades dirigidas exclusivamente a aquellas personas naturales y jurídicas que ya sea por consumo propio, subsistencia o por comercialización se acentúan en estas áreas marinas y costeras.

Siendo así las cosas, encuentra el Despacho agotado el requisito de procedibilidad respecto de la acción de cumplimiento con la solicitud presentada ante las autoridades y entidades ya indicadas, por uno de los aquí accionantes.

Finalmente, es menester del Despacho pronunciarse acerca de la solicitud de medida cautelar dentro del asunto de la referencia, precisando que el régimen de medidas cautelares consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 del 2011) no es compatible con la naturaleza y la finalidad de la acción de cumplimiento, pues la Ley 393 de 1997 guardó silencio acerca de su procedencia. La Sección Quinta del Consejo de Estado aclaró que el silencio del legislador en esta materia no constituye una omisión, pues obedece a que **la esencia misma de la acción impide que en su trámite se decreten estas medidas.**

Sobre la remisión que hace el artículo 30 de la Ley 393 al CPACA, la corporación aclaró que opera únicamente “en lo que sea compatible con la naturaleza de las acciones de cumplimiento”.

Además, estas acciones tienen como objetivo “hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo”, tal como lo señala el artículo 87 de la Constitución. Por lo tanto, no cumplen con los requisitos del artículo 229 del CPACA, que permite el régimen de medidas cautelares en los procesos declarativos.⁴

En mérito de lo expuesto, se

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia 25000234100020140063701, ago. 21/14, C. P. Alberto Yepes Barreiro



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

AUTO No. 0047

SIGCMA

RESUELVE

PRIMERO: ORDÉNESE la adecuación del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos a la acción de cumplimiento, con fundamento en lo dicho en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: ADMITIR el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos (acción de cumplimiento), interpuesto por Edgar Javier Jay Stephens, Santiago Taylor, Ling Jay Robinson, Harvey Robinson, Israel Livingston, Paola Margarita James Garcés, Ralph Newball, Edgardo Martínez y Soledad García Oñoro, en nombre propio.

TERCERO: RECHÁCESE de plano la medida cautelar solicitada por la parte actora.

NOTIFICAR por estado la admisión de la demanda a la parte demandante, en los términos del artículo 14 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: NOTIFICAR personalmente la admisión de la presente demanda, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 393 de 1997, al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP, Ministerio de Defensa Nacional-Armada Nacional de la República de Colombia-Dirección General Marítima – DIMAR y la Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE.

QUINTO: VINCULAR al presente trámite constitucional, la Defensoría del Pueblo Regional, a la Procuraduría Delegada ante este Tribunal para los asuntos ambientales y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés- CORALINA

SEXTO: CORRER traslado de la demanda de acción de cumplimiento a la parte accionada, por el término de tres (3) días siguientes a la notificación, dentro del cual podrá allegar pruebas o solicitar su práctica, conforme a lo establecido en el inciso 2° del artículo 13 de la Ley 393 de 1997.



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

AUTO No. 0047

SIGCMA

SÉPTIMO: Con fundamento en el artículo 17 de la Ley 393 de 1997, **SOLICITAR** a las entidades accionadas que rindan informe sobre los hechos que fundamentan la presente acción. Para lo anterior, se le concede un término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

Magistrado.

Firmado Por:

Jose Maria Mow Herrera

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Contencioso 002 Administrativa

Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

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

Código de verificación: **7a247db99cc15e3c15ae46f28f8e8b45e1fcfb83aee9cf57dc141d65af8844d5**

Documento generado en 13/06/2023 12:28:40 PM

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

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