



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	Nulidad
Radicación núm.:	11001 03 24 000 2019 00527 00
Actor:	Camilo Araque Blanco y Cesar Mauricio Vallejo Serna
Demandado:	Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Tema:	Ambiental – Cuotas Globales de Pesca Tiburón
Decisión:	Declara nulidad parcial. Sin condena en costas

NULIDAD – ÚNICA INSTANCIA

La Sala procede a decidir la demanda de la referencia, instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad, por los señores Camilo Araque Blanco y César Mauricio Vallejo Serna, actuando cada uno en nombre propio, contra la Resolución núm. 350 del 25 de octubre de 2019, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante la cual se establecieron las cuotas globales de pesca de las diferentes especies para el aprovechamiento para el año 2020.

I. DEMANDA

1.1. Pretensiones

La demanda¹ tiene las siguientes pretensiones:

PRIMERO: Se declaren NULA en su totalidad la Resolución No. 000350 del 25 de octubre de 2019, “Por la cual se establecen las cuotas globales de pesca de las diferentes especies para el aprovechamiento para el año 2020”, proferida por el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

SEGUNDO: Se conmine al Gobierno Nacional, para que en un término razonable reglamente y establezca protocolos sobre: “las cuotas globales de pesca de las diferentes especies” y la pesca artesanal e incidental para el territorio nacional, de acuerdo a los 30 diferentes compromisos internacionales adquiridos y en atención a la reglamentación del derecho comparado, especialmente, en países de la región, con énfasis en las especies marinas amenazadas o riesgo de extinción, y con la participación de las comunidades afectadas con esta restricción.

¹ Visto en el índice 34 del SAMAI. Cuaderno Principal, folio 2.



Radicado: 11001 03 24 000 **2019 00527 00**

Demandante: Camilo Araque Blanco y Cesar Mauricio Vallejo Serna

Demandado: Nación. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

1.2. Acto cuestionado

A continuación, se transcribe el acto demandado:

RESOLUCIÓN NÚMERO 000350 DE 2019 (octubre 25)

por la cual se establecen las cuotas globales de pesca de las diferentes especies bajo aprovechamiento para el año 2020.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, en ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por el artículo 2.16.1.2.5 del Decreto 1071 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2.16.1.2.5. del Decreto 1071 de 2015, establece que con base en las propuestas del Comité Ejecutivo para la Pesca, que constarán en actas suscritas por los participantes producto de las reuniones descritas en el artículo 2.16.1.2.2. del decreto mencionado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, expedirá la resolución donde se establecerán las cuotas globales de pesca de las diferentes especies que regirán durante el año siguiente.

Que el artículo 2.16.1.2.1., del decreto ya señalado dispuso que el Comité Ejecutivo para la Pesca (CEP), integrado por el Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo preside; el Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado y el Director de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) o su delegado, con el fin de definir las especies y los volúmenes susceptibles de ser aprovechados.

Que el Decreto 3570 de 2011, 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, dispuso en su artículo 17, numeral 14, como función de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, entre otras, “Fijar de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y 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 competente expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento”, razón por la cual se modificó la composición del Comité Ejecutivo para la Pesca.

Que en reunión del 28 de agosto de 2019 se propuso al Comité Ejecutivo para la Pesca las cuotas globales de pesca para los recursos marinos y continentales de uso ornamental para la vigencia 2020, con base en la información técnica presentada por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP); Secretaría de Agricultura y Pesca del Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina y el Instituto de Investigaciones marinas y costeras INVEMAR. Que según el Acta número 1 de 2019 del Comité Ejecutivo para la Pesca, se definieron las cuotas globales de pesca para la vigencia 2020.

Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario expedir la presente resolución con las cuotas globales de pesca definidas por el Comité Ejecutivo para



la Pesca, respecto de los recursos pesqueros marinos y los continentales de uso ornamental.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Establézcanse las cuotas globales de pesca de las diferentes especies para la vigencia 2020 en el Mar Caribe, así:

Recurso	Cuotas 2020 (ton)
CAS	364
Atún	4.000
Langosta	80
Tiburón*	125
Aletas de tiburón de la especie <i>Carcharhinus falciformis</i> **	5.2
Jaiba Caribe continental***	1329
Peces óseos****	2650

- * Solo para pesca artesanal y aplica para individuos con aletas adheridas al cuerpo. Este grupo está conformado por las siguientes especies: *Carcharhinus falciformis*, *C. limbatus*, *C. leucas*, *Alopias superciliosus* *Galeocerdo cuvier* y *Sphyrna* spp.
- ** Las 5.2 ton de aleta hacen parte de las 125 ton de cuota asignadas al recurso tiburón.
- ***La cuota de jaiba será discriminada así: 729 ton jaiba azul (*C. sapidus*) y 600 ton jaiba roja (*C. bocourti*) y su aprovechamiento al Caribe continental.
- **** Consolidado del grupo Demersales y Pelágicos. Incluirá los recursos pesqueros asociados a los permisos de “pesca blanca” autorizados por la AUNAP, exceptuando el valor asignado para el recurso atún.

Artículo 2°. Establézcanse las cuotas globales de pesca de las diferentes especies para la vigencia 2020 en el Océano Pacífico, así:

Recurso	Cuotas 2020 (ton)
CAS:	1.470
Capturas industriales	
Camarón Blanco	670
Camarón Titi	200
Capturas artesanales	600
CAP (Camarón Café, Pink, Coliflor)	800
Atún	25.000
Jaibas	1.000

Recurso	Cuotas 2020 (ton)
Piangua Carne ó Piangua Cientos (de individuos)	1.300 o 463.735 indiv.
Carduma	25.000
Tiburón*	350
Aletas de tiburón para las especies**:	
Alopias pelagicus	6.3
Alopias superciliosus	1.5
Sphyrna corona	2.1
Peces óseos: ***	3.700

- * Solo para pesca artesanal
- ** Los valores asignados como cuotas de aleta para *Alopias pelagicus*, *Alopias superciliosus* y *Sphyrna corona*, hacen parte de las 350 ton de cuota del recurso tiburón.



*** Agrupa los recursos pesqueros asociados a los permisos de pesca blanca autorizados por la AUNAP, exceptuando el valor asignado para el recurso atún.

Artículo 3°. Establézcanse las cuotas globales de pesca para la vigencia 2020 para los recursos pesqueros del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así:

Recurso o grupo de recursos	Cuota 2020 (ton)
Peces de escama (pesca blanca)	895
Langosta espinosa - <i>Panulirus argus</i> (entera)*	495
Caracol pala - <i>Lobatus gigas</i> (estado limpio)**	13***

- * Corresponde a 150 toneladas de peso en colas.
- ** Estado limpio: filete de caracol con opérculo (uña).
- *** Cuota con margen de captura de una (1) tonelada por encima del valor aprobado a efectos de facilitar el control de la misma.

Parágrafo 1°. La cuota para el recurso peces de escama incluye el porcentaje que se asigna al Tratado Vásquez Saccio.

Parágrafo 2°. La cuota de caracol pala corresponde al producto en estado de presentación limpio y su captura se circunscribe únicamente al banco Serrana.

Parágrafo 3°. La cuota establecida para caracol pala será asignada exclusivamente a pescadores artesanales de la isla y su comercialización se limita al mercado local.

Artículo 4°. Establézcanse las cuotas globales de pesca para la vigencia 2020 de las diferentes especies de uso ornamental para las cuencas continentales del país, de la siguiente manera:

Código*	Grupo / Especie	Nombre común	Cuota 2019 (N individuos)
	Rayas		
1	<i>Paratrygon aiareba</i>	Raya manzana	
2	<i>Paratrygon sp.</i>	Raya manzana espinosa	
3	<i>Plesiopygus iwamae</i>	Raya litigo	
4	<i>Plesiopygus nana</i>	Raya litigo reticulada	
5	<i>Potamotrygon costarilata</i>	Raya espinosa	11.000
7	<i>Potamotrygon moenk</i>	Raya motoro	
8	<i>Potamotrygon orbignyi</i>	Raya común	
9	<i>Potamotrygon schroederi</i>	Raya guacamaya	
10	<i>Potamotrygon icobina</i>	Raya llorona	
6	<i>Potamotrygon magdalenae</i>	Raya Barranquilla	9.000
	Subtotal rayas		20.000
11	<i>Osteoglossum bicirrhosum</i>	Arawana plateada	700.000
91	<i>Paracheirodon axelrodi</i>	Cardenal	4.832.000
207	<i>Corydoras axelrodi</i>	Corredora decker	40.000
223	<i>Corydoras metae</i>	Corredora meta	150.000
248	<i>Otocinclus vittatus</i>	Otocinclo cola rayada	1.772.000
305	<i>Chaetomoma dorsale</i>	Cucha albina lisa punto de oco	63.000
317	<i>Hemiancistrus guahiborum</i>	Cucha roja	14.000
334	<i>Panagolus macrae</i>	Cucha piña	93.000
335	<i>Panagae nigrolineatus</i>	Real de línea	180.000
336	<i>Panagae sp.</i>	Real de punto	
337	<i>Panagae titán</i>	Real verde, Real royal	
500	<i>Pterophyllum altum</i>	Escalar altum	263.000
	Otras especies **		14.107.600
	Total		22.234.600

- * Código de cada una de las especies según la Resolución número 1924 de 2015.
- ** Excluye las especies con asignación individual relacionadas anteriormente. Las especies que conforman este grupo se encuentran relacionadas en la Resolución número 1924 de 2015.

Artículo 5°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.



1.3. Normas vulneradas y concepto de violación

La parte demandante señaló que la Resolución núm. 000350 de 25 de octubre de 2019, *"Por la cual se establecen las cuotas globales de pesca de las diferentes especies para el aprovechamiento para el año 2020"*, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es contraria al ordenamiento jurídico².

Como sustento del reparo que denominó *"Constitución Ecológica"*, invocó los artículos 1, 2, 8, 11, 49, 79, 80, 88, 95.8 y 366 de la Constitución Política, *"entre otros"*. Para el cargo de falta de motivación invocó los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre esas bases estructuró dos cargos.

En el **primer cargo**, sobre vulneración del orden constitucional ecológico, del principio de precaución y de los compromisos internacionales en materia de conservación de tiburones, la parte actora planteó que la resolución demandada desconoce el orden normativo que integra el concepto de *"Constitución Ecológica"*, al establecer las cuotas globales de pesca *"por encima del promedio de pesca y creando una cuota, margen o porcentaje tolerable de exterminio de especies marinas"*, sobre la base de dos premisas que calificó de falacias:

(i) que es para la preservación de las mismas, y (ii) que esta cuota es como consecuencia de una pesca artesanal e incidental en su totalidad, en abierta distancia a los modelos prohibicionistas y estándares que existen en la materia en el derecho comparado, y sin que exista un protocolo plausible que permita identificar esta conducta.

A su juicio

[...] la resolución demandada, en su conjunto parece más una regulación para la pesca deliberada masiva de especies marinas, como los tiburones, antes que una medida orientada a su protección a partir del establecimiento de una cuota.

La demanda sostuvo que en aguas colombianas habitan 76 de las 400 especies de tiburones clasificadas en el mundo, que cumplen una función imprescindible como máximos depredadores en la cadena alimenticia y que su población viene disminuyendo de forma drástica. Pese a ello, según expusieron los actores, el Ministerio autorizó la pesca de hasta 475 toneladas de tiburón (125 en el mar Caribe y 350 en el océano Pacífico), incluidas especies amenazadas como la *Carcharhinus falciformis*, la *Alopias pelagicus*, la *Alopias superciliosus* y la *Sphyrna corona*, *"sin contar con los estudios necesarios para determinar con certeza cuál es la población total de tiburones en nuestros mares"*.

² El concepto de violación que se reseña integra los planteamientos de la demanda y las precisiones introducidas en el escrito de subsanación. Mediante auto del 3 de febrero de 2020 (folio 40 del cuaderno principal) se inadmitió la demanda, al advertir que en el acápite «III. Normas constitucionales y legales vulneradas» no se exponían las razones por las cuales se consideraban infringidas las normas allí enunciadas. La parte actora subsanó el defecto mediante escrito del 12 de febrero de 2020 (folios 44 a 47 del cuaderno principal), en el que expuso, respecto de cada cargo, las razones de la infracción atribuida a la Resolución 350 de 2019. La demanda fue admitida por auto del 1.º de julio de 2020.



Los actores argumentaron que la Resolución contradice la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), incorporada al ordenamiento interno por la Ley 17 de 1981. Los actores también afirmaron que el acto vulnera el principio de precaución, *"que exige a las autoridades abstenerse de actuar cuando exista una duda razonable en torno a la peligrosidad de cualquier actividad de repercusión ambiental"*, y que desconoce el Plan de Acción Internacional para la Conservación y Ordenación de los Tiburones (PAI-Tiburones), adoptado en 1999 por el Comité de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

En el **segundo cargo**, sobre **falta de motivación** del acto administrativo, la parte actora planteó que la resolución demandada es inconstitucional e ilegal por falta de motivación, pues su parte considerativa y resolutive no contiene *"estudios, análisis, soportes, o cualquier otro medio objetivo, imparcial y verificable, que respalden la cuota global de pesca establecida por el Ministerio demandado"*.

Los demandantes precisaron que *"ni la parte considerativa o los antecedentes de la resolución enervada, ni su parte resolutive, contiene el respectivo fundamento necesario para sostener que se trata de un [sic] expresión unilateral ajustada a derecho"*. La parte actora reprochó que las cuotas fijadas, entre ellas las de 475 toneladas de tiburón y 5,2 toneladas de aletas de la especie *Carcharhinus falciformis* en el Caribe, no se sustentaron en estudios, análisis ni soportes objetivos, imparciales y verificables, y se presentaron como cifras *"estimadas de forma arbitraria, infundada, improvisada, aleatoria o discrecional"*.

Los actores advirtieron que la resolución omitió considerar aspectos elementales como (i) los índices de estabilidad y poblaciones de especies marinas, (ii) el promedio de pesca de tiburones registrados en el país y (iii) las medidas de carácter especial sobre especies amenazadas o en vía de extinción. Sobre el particular la parte demandante afirmó que

[...] las cuotas globales de pesca de especies marinas, incluyendo varias amenazadas o en vía de extinción [...] no se basaron en estudios, análisis, soportes, o cualquier otro medio objetivo, imparcial y verificable, que permitan corroborar, al menos, que no se trataron de cifras [...] estimadas de forma arbitraria, infundada, improvisada, aleatoria o discrecional por el ministerio demandado, es decir, sin que hayan mediado soportes suficientes, serios y ponderados que alcancen el fin constitucional previsto según lo exige el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, ni se advierte la participación de las comunidades dedicadas a estas actividades.

Añadieron que la norma tampoco precisa cómo, cuándo y bajo qué presupuestos se configura un evento de pesca artesanal o incidental, lo que impide el control efectivo por parte de las autoridades de inspección y vigilancia.

En sustento del cargo la parte actora invocó las sentencias SU-250 de 1998 y T-204 de 2012 de la Corte Constitucional, y la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de 28 de febrero de 2008, expediente núm. 15944. Los demandantes concluyeron que *"el acto en cuestión no satisface las reglas mínimas de motivación de un acto administrativo dentro de un Estado Social de Derecho, ni en sus expresiones, ni mucho menos en sus cifras"*.



II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó que se denegaran las súplicas de la demanda³ y propuso, como excepción de mérito, la de expedición regular del acto administrativo y presunción de legalidad de la Resolución demandada.

A modo de antecedente, la entidad expuso una caracterización de la población pesquera artesanal del país. Señaló que, de los aproximadamente 55.000 pescadores artesanales que existen en las regiones Caribe e insular y Pacífico, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca tiene caracterizados a 30.315 —16.400 (49%) en la región Caribe e insular y 13.916 (42%) en el Pacífico—, proceso que, a su juicio, evidenció *"las precarias condiciones de vida en que viven los pescadores artesanales de la Costa Caribe y Pacífica"*, con un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del 68,46% y un 87,6% de la población censada que se considera a sí misma pobre.

Sobre esa base, el Ministerio sostuvo que la regulación de la pesca mediante cuotas obliga a ponderar la protección del medio ambiente con el mínimo vital, la vida digna y las actividades ancestrales de esas comunidades, para las cuales la pesca artesanal de especies marinas, incluido el tiburón, resulta fundamental para su subsistencia.

Frente al **primer cargo**, sostuvo que dicha Resolución no desconoce preceptos constitucionales o legales, en cuanto su expedición obedeció al procedimiento ordinario y contó con soporte científico y técnico. Preciso que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca generó tres espacios de discusión técnica —la Mesa Técnica Interinstitucional (26 de abril), la del Caribe (17 de mayo) y la del Pacífico (24 de mayo)— con participación, entre otros, del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés", el Instituto Alexander von Humboldt, el Instituto SINCHI y WWF Colombia, y que con base en esos insumos consolidó el documento técnico de cuotas que se presentó al Comité Ejecutivo para la Pesca.

El Ministerio destacó que el sistema de cuotas globales constituye una herramienta de manejo y control pesquero que aporta a la sostenibilidad del recurso, y que es consistente con la Convención CITES, que también utiliza cuotas de extracción para regular el comercio internacional de especies amenazadas. Reconoció, sin embargo, que Colombia no cuenta con Dictámenes de Extracción No Perjudicial —cuya elaboración corresponde al sector ambiental—, y manifestó que esa circunstancia fue uno de los argumentos que motivaron la expedición de la Resolución núm. 434 de 18 de diciembre de 2019, modificatoria de la Resolución núm. 350 de 2019.

En cuanto al recurso tiburón, la entidad señaló que la captura dirigida está prohibida a nivel nacional para la pesca industrial conforme a la Resolución núm. 1743 de 2017, y que las cuotas de 125 toneladas para el mar Caribe y 350 toneladas para el océano Pacífico corresponden a un valor conservador respecto del límite arrojado por el modelo estadístico —183 toneladas y 541 toneladas, respectivamente—, tras aplicar un margen del 20% a título precautorio acordado en el seno del Comité Ejecutivo para la Pesca. Refirió, además, que el Plan de Acción Nacional para la Conservación y Manejo de Tiburones, Rayas y Quimeras de Colombia, elaborado en 2010 mediante un proceso participativo e interinstitucional, fue adoptado mediante el Decreto 1124 de 2013.

³ Visto en el índice 34 del SAMAI. Cuaderno Principal, folio 65.



Como cierre de su defensa frente al primer cargo, el Ministerio adujo que el reproche carecía de soporte probatorio. Sostuvo que *"no basta hacer simples conjeturas e imputaciones de presuntas violaciones a preceptos constitucionales, legales y hasta jurisprudenciales [...], sino que es menester probar los dichos descritos en el libelo demandatorio, para lo cual es necesario refutar científicamente los resultados de los estudios adelantados"*, y que *"el cargo invocado carece de total respaldo probatorio"*.

Añadió que

[...] la acción interpuesta no cuenta con material probatorio que respalde los argumentos planteados, lo que en principio daría lugar a que la parte actora incumpla con la noción de la carga de la prueba establecida en el artículo 167 del C.G.P. aplicable por remisión de los artículos 211 y 306 del CPACA, pues cabe recordar que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Frente al **segundo cargo**, el Ministerio sostuvo que la Resolución núm. 350 de 2019 contiene motivación suficiente. La parte considerativa del acto deja constancia de que las cuotas se fijaron con base en la información técnica presentada por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, la Secretaría de Agricultura y Pesca del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras, y de que fueron aprobadas mediante el Acta núm. 1 de 2019 del Comité Ejecutivo para la Pesca.

Agregó que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de los actos administrativos de carácter general la motivación se satisface, por regla general, con la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto.

III. FIJACIÓN DEL LITIGIO

En la audiencia inicial celebrada el 9 de julio de 2021, en los términos del artículo 180 numeral 7 del CPACA, el Despacho sustanciador delimitó el objeto del litigio, frente a lo cual las partes y el Ministerio Público manifestaron conformidad⁴.

En relación con el **primer cargo, infracción de normas superiores**, se fijó el litigio en los siguientes términos:

PRIMER CARGO: La resolución No. 000350 del 25 de octubre de 2019, desconoce el orden normativo que integral el concepto de "Constitución Ecológica", al establecer las cuotas globales de pesca en el territorio colombiano por encima del promedio de pesca y creando una cuota, margen o porcentaje tolerable de exterminio de especies marinas, muchas de las cuales se encuentra en riesgo extinción, bajo las falacias: (i) que es para la preservación de las mismas, y (ii) que esta cuota es como consecuencia de una pesca artesanal e incidental en su totalidad, en abierta distancia a los modelos prohibicionistas y estándares que existen en la materia en el derecho comparado, y sin que exista un protocolo plausible que permita identificar esta conducta. Siendo un acto que últimas fomenta más la pesca de especiales marinas, antes que evitarla.

En este punto, la Sala tendrá que establecer si por estas razones las cuotas globales de pesca de las diferentes especies bajo aprovechamiento para el año

⁴ Visto en el índice 42 del SAMAI.



2020 establecidas mediante la Resolución nro. 000350 del 25 de octubre de 2019, desconocen el principio de precaución, los artículos 1, 2, 8, 11, 29, 49, 79, 80, 88, 95 numeral 8, 209 y 336⁵ (sic) de la Constitución Política y 44 de la Ley 1437 de 2011, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Amenazadas (CITES) y el Plan de Acción Internacional para la Conservación y Ordenación de los Tiburones (PAI-Tiburones), Adoptado por el Comité de Pesca de la Food and Agriculture Organization (en adelante FAO).

En consecuencia, de encontrar que una, todas o algunas de las anotadas normativas se han infringido con la expedición del acto demandado, deberá la Sala analizar si es procedente acceder a la pretensión de nulidad

En relación con el **segundo cargo, falta de motivación**, se precisó el litigio de la siguiente forma:

SEGUNDO CARGO: La resolución No. 000350 del 25 de octubre de 2019, es inconstitucional e ilegal en conjunto, por falta de motivación, al no contener su parte considerativa ni resolutive, estudios, análisis, soportes, o cualquier otro medio objetivo, imparcial y verificable, que respalden la cuota global de pesca establecida por el Ministerio demandado, especialmente, sin que se haya tenido en cuenta: (i) los índices de estabilidad y poblaciones de especies marinas; (ii) el promedio de pesca de tiburones registrados en el país, y (iii) las medidas de carácter especial sobre especies amenazadas o en vía de extinción, entre otras.

7.2.1. Se establecerá si es cierto que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al expedir el acto demandado: (i) no definió las condiciones, sujetos, formas y presupuestos de la pesca incidental o artesanal de tiburones, (ii) no incluyó en su parte considerativa o resolutive estudios, análisis, soportes, o cualquier soporte que respalde la fijación de las cuotas de pesca definidas y (iii) no tuvo en cuenta los índices de estabilidad y poblaciones de especies marinas, el promedio de pesca de tiburones y las medidas de carácter especial sobre las especies amenazadas o en vía de extinción.

7.2.2. La Sala deberá también precisar si es cierto que el acto enjuiciado carece de una adecuada y suficiente motivación que explique y justifique las cuotas globales de pesca de especies de tiburón para el año 2020.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto de 12 de octubre de 2022, el Despacho corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión⁶. Dentro del término concedido intervinieron el demandante Camilo Araque Blanco y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

4.1. La parte demandante

El demandante Camilo Araque Blanco sostuvo que el material probatorio recaudado en el proceso acredita la prosperidad de las pretensiones de la demanda⁷. El accionante repitió en los alegatos los términos exactos de los cargos formulados en el libelo. Afirmó,

⁵ La fijación del litigio reproduce, por errata material del acta del 9 de julio de 2021, el artículo '336' en lugar del '366' invocado por la demanda. La Sala entiende la fijación del litigio en armonía con la demanda y analizará el cargo respecto del artículo 366 de la Constitución Política, que es la disposición efectivamente invocada por los actores.

⁶ Visto en el índice 76 del SAMAI.

⁷ Visto en el índice 81 del SAMAI.



frente al **primer cargo**, que se probó que la Resolución núm. 350 de 2019 es contraria al concepto de "Constitución Ecológica"

[...] al establecer las cuotas globales de pesca en el territorio colombiano por encima del promedio de pesca y creando una cuota, margen o porcentaje tolerable de exterminio de especies marinas, muchas de las cuales se encuentra en riesgo extinción, bajo las falacias: (i) que es para la preservación de las mismas, y (ii) que esta cuota es como consecuencia de una pesca artesanal e incidental en su totalidad, en abierta distancia a los modelos prohibicionistas y estándares que existen en la materia en el derecho comparado, y sin que exista un protocolo plausible que permita identificar esta conducta. Siendo un acto que últimas fomenta más la pesca de especiales marinas, antes que evitarla.

Frente al **segundo cargo**, el demandante reiteró que la resolución acusada es inconstitucional e ilegal por falta de motivación.

[...] al no contener su parte considerativa ni resolutive, estudios, análisis, soportes, o cualquier otro medio objetivo, imparcial y verificable, que respalden la cuota global de pesca establecida por el Ministerio demandado, especialmente, sin que se haya tenido en cuenta: (i) los índices de estabilidad y poblaciones de especies marinas; (ii) el promedio de pesca de tiburones registrados en el país, y (iii) las medidas de carácter especial sobre especies amenazadas o en vía de extinción, entre otras.

El demandante concluyó que el acto acusado se reputa inconstitucional, por irrespetar el artículo 29 de la Constitución Política, e ilegal, por contrariar los artículos 44 y 137 de la Ley 1437 de 2011, *"al no contener el mismo -como era su deber- los fundamentos fácticos, estadísticos y normativos que permitan creer y defender que las cifras y cuotas de pesca anual artesanal o incidental establecidas por el Gobierno Nacional en nuestro territorio, resultan adecuadas al fin perseguido y conforme a derecho"*. El accionante solicitó que se accediera a la totalidad de las pretensiones de la demanda.

4.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El apoderado de la entidad reiteró en alegatos los argumentos de la contestación de la demanda y solicitó que se negaran las pretensiones⁸.

Frente al **primer cargo**, la entidad demandada sostuvo que *"no existe evidencia que ratifique y confirme el hecho de que supuestamente las cuotas establecidas se encuentran ostensiblemente por encima del promedio de pesca, y que a su vez, contribuiría al exterminio de especies marinas"*. La cartera ministerial insistió en que la fijación de las cuotas obedeció a un estudio técnico y científico realizado por los entes competentes con base en muestras y análisis sobre el comportamiento de las especies, y que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca elaboró en agosto de 2019 el documento técnico de propuesta de cuotas sometido al Comité Ejecutivo para la Pesca, con participación de actores estratégicos del gobierno y de la sociedad civil. Argumentó, además, que el sistema de cuotas globales constituye una herramienta de manejo y control pesquero, compatible con la Convención CITES, que también utiliza cuotas de extracción para regular el comercio internacional de especies amenazadas.

Frente al **segundo cargo**, el Ministerio insistió en que los cargos carecen de fundamento probatorio, pues una acción de la naturaleza de la instaurada debe contar con respaldo documental o técnico pertinente y no basarse en conjeturas. Recordó, con apoyo

⁸ Visto en el índice 82 del SAMAI.



jurisprudencial, que respecto de los actos administrativos de carácter general es suficiente, por regla general, la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto, salvo que la ley ordene una motivación diferente⁹.

En cuanto a la cuota de tiburón en particular, la entidad demandada destacó que la Resolución núm. 434 de 2019, modificatoria de la Resolución núm. 350 de 2019, dejó constancia de que los valores de 125 toneladas para el Caribe y 350 toneladas para el Pacífico *"corresponden a un valor conservador respecto al límite que refleja la aplicación del modelo estadístico previamente mencionado, que reporta una cuota de 183 toneladas para el Caribe y 541 toneladas para el Pacífico, tras aplicar un porcentaje del 20% a título precautorio acordado en el marco del CEP"*. El Ministerio concluyó que existió un robusto basamento técnico que respondió a las valoraciones y estudios realizados por los entes especializados, y que el contenido del acto siempre ha sostenido respeto por la denominada Constitución Ecológica.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** guardó silencio en los alegatos de conclusión.

VI. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub-lite*, previas las siguientes

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 13 del Acuerdo núm. 080 de 2019 (modificado por el artículo 1º del Acuerdo núm. 434 de 2024), expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto.

7.2. Planteamiento

Los demandantes formularon dos cargos contra la Resolución núm. 350 de 2019, por la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estableció las cuotas globales de pesca de las diferentes especies bajo aprovechamiento para el año 2020. Junto con la pretensión de nulidad del acto en su totalidad, los demandantes formularon una segunda pretensión consistente en que se conmine al Gobierno Nacional para que reglamente y establezca protocolos sobre cuotas globales de pesca y pesca artesanal e incidental.

Infracción de norma superior

En el **primer cargo**, los demandantes sostuvieron que la Resolución, al fijar cuotas globales de pesca de especies marinas, incluidas varias amenazadas, desconoció el

⁹ La entidad demandada invocó la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", de 5 de julio de 2018, expediente núm. 11001-03-25-000-2010-00064-00 (0685-2010), C.P. Gabriel Valbuena Hernández.



orden normativo que integra la Constitución Ecológica, contradijo la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y el Plan de Acción Internacional para la Conservación y Ordenación de los Tiburones y vulneró el principio de precaución. Para los actores, el acto descansa sobre dos premisas que califican de falacias: *"(i) que es para la preservación de las mismas, y (ii) que esta cuota es como consecuencia de una pesca artesanal e incidental en su totalidad"*; y, en concreto, las cuotas no se sustentaron en estudios sobre la población total del recurso ni en un protocolo que permita distinguir la pesca dirigida de la incidental, de manera que el sistema, en lugar de proteger, fomentaría el deterioro del recurso.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respondió que el sistema de cuotas globales es una herramienta de manejo y control pesquero, que la Resolución se expidió conforme al procedimiento ordinario del Decreto 1071 de 2015 con soporte técnico de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, que sobre el límite arrojado por los modelos estadísticos se aplicó un recorte del veinte por ciento a título precautorio acordado en el Comité Ejecutivo para la Pesca, y que las medidas se alinean con el Plan de Acción Nacional para la Conservación y Manejo de Tiburones, Rayas y Quimeras de Colombia y con la Convención CITES. Agregó que la regulación obedece también a la necesidad de ponderar la protección del ambiente con el mínimo vital de la población pesquera artesanal, y que el cargo carece de respaldo probatorio, pues, a su juicio, la parte actora no aportó material que acreditara sus afirmaciones ni refutara científicamente los estudios técnicos en que se apoya el acto, con lo que incumpliría la carga de la prueba prevista en el artículo 167 del Código General del Proceso.

En consecuencia, la controversia se centra, en este cargo, en si la Resolución núm. 350 de 2019, al sustentarse en las dos premisas que la parte actora califica de falacias, esto es, (i) que la cuota persigue la preservación de las especies y (ii) que corresponde, en su totalidad, a la pesca artesanal e incidental, desconoce los parámetros constitucionales e internacionales invocados. Ello supone establecer si esos parámetros permiten la fijación de cuotas de aprovechamiento para especies amenazadas o imponen su prohibición, y si el acto autoriza una extracción dirigida del recurso o se limita a regular la pesca artesanal permitida.

Falta de motivación

En el **segundo cargo**, los demandantes adujeron que la Resolución incurrió en falta de motivación, en cuanto no incorporó en su parte considerativa estudios, análisis ni soportes que respalden la fijación de las cuotas del recurso tiburón, no consideró los índices de estabilidad y poblaciones, el promedio histórico de pesca ni las medidas aplicables a especies amenazadas, y no definió las condiciones de la pesca artesanal e incidental.

El Ministerio replicó que la motivación es suficiente porque está integrada con sus antecedentes administrativos, en particular con el Acta núm. 1 de 2019 del Comité Ejecutivo para la Pesca, que las cuotas obedecen a un valor conservador respecto del límite arrojado por los modelos estadísticos tras la aplicación del recorte precautorio del veinte por ciento, y que la Resolución núm. 434 de 2019, modificatoria del acto demandado, incorporó la explicación detallada del modelo aplicado.

La controversia se centra, en este cargo, en si la motivación de la Resolución núm. 350 de 2019, integrada con sus antecedentes administrativos inmediatos, satisface el estándar normativo aplicable a la fijación de cuotas globales del recurso tiburón; en



particular, si esas cuotas se sustentaron en la información científica disponible sobre el estado del recurso, o si carecieron de ese soporte.

7.3. Análisis de la Sala

7.3.1. Marco normativo de las cuotas globales de pesca y del régimen del recurso tiburón

Las cuotas globales de pesca son el instrumento mediante el cual el ordenamiento colombiano regula anualmente el aprovechamiento de los recursos pesqueros. El sistema fue instituido por la Ley 13 de 1990, Estatuto General de Pesca, y desarrollado por el Decreto 2256 de 1991, hoy compilado en el Decreto 1071 de 2015¹⁰.

Conforme a ese régimen, la decisión sobre las especies y los volúmenes susceptibles de aprovechamiento corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre la base de la propuesta técnica que para cada vigencia anual formula el Comité Ejecutivo para la Pesca (CEP), órgano interinstitucional cuya composición refleja la doble dimensión, productiva y ambiental, del manejo del recurso pesquero¹¹.

Para el recurso tiburón, ese instrumento general se articula con un régimen específico institucional. El Decreto 1124 de 2013 adoptó el Plan de Acción Nacional para la Conservación y Manejo de Tiburones, Rayas y Quimeras de Colombia (PAN-Tiburones Colombia) como instrumento de política para el manejo de ese recurso¹².

En desarrollo de esa atribución, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidieron la Resolución núm. 0272 de 2014, que creó el Comité de Seguimiento del Plan como instancia de coordinación interinstitucional para su ejecución y seguimiento¹³.

Posteriormente, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) expidió la Resolución núm. 1743 de 2017, que unificó las medidas de ordenación, administración y control del recurso pesquero¹⁴; en lo que aquí interesa, su artículo 3° establece que el

¹⁰ Decreto 1071 de 26 de mayo de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"*. La regulación específica del sistema de cuotas globales de pesca se compila en los artículos 2.16.1.2.1 a 2.16.1.2.6.

¹¹ Conforme al artículo 2.16.1.2.1 del Decreto 1071 de 2015, el Comité está integrado por el Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo preside; el Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y el Director de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, o sus delegados.

¹² Decreto 1124 de 31 de mayo de 2013, *"Por el cual se adopta el Plan de Acción Nacional para la Conservación y Manejo de Tiburones, Rayas y Quimeras de Colombia (PAN-Tiburones Colombia) como instrumento de política"*.

¹³ Resolución núm. 0272 de 25 de junio de 2014, expedida conjuntamente por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *"Por la cual se crea y reglamenta el Comité de Seguimiento del Plan de Acción Nacional para la Conservación y Manejo de Tiburones, Rayas y Quimeras de Colombia – PAN Tiburones Colombia"*.

¹⁴ Resolución núm. 1743 de 29 de agosto de 2017, expedida por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, *"por medio de la cual se unifican las medidas de ordenación, administración y control del recurso pesquero denominado tiburones y rayas en el territorio nacional y se derogan las Resoluciones 0333 de 2008, 0744 de 2012, 0190 de 2013 y 0375 de 2013"*. La Resolución 1743 fue posteriormente derogada por la Resolución 799 de 21 de abril de 2021 expedida por la AUNAP. El control jurisdiccional del acto demandado en este proceso se ejerce contra el régimen normativo vigente al momento de su expedición, en octubre de 2019, oportunidad en la que la Resolución 1743 se encontraba vigente.



aprovechamiento artesanal de tiburones en el territorio marítimo nacional se permite *"de acuerdo al volumen establecido en la resolución de cuotas globales de cada vigencia"*.

La Resolución núm. 350 de 2019, demandada en este proceso, es a la vez instrumento general de fijación de cuotas globales y vehículo del régimen específico para el aprovechamiento del recurso tiburón.

7.3.2. Sobre el cargo por desconocimiento de normas superiores

Los parámetros normativos invocados y la carga argumentativa de la demanda

Los demandantes invocaron como parámetros constitucionales los artículos 1, 2, 8, 11, 29, 49, 79, 80, 88, 95 numeral 8, 209 y 366 de la Carta. De estos, los artículos 8, 79, 80 y 95 numeral 8 integran el núcleo de lo que la jurisprudencia ha denominado la Constitución Ecológica, en los términos expuestos en el marco normativo.

Los artículos restantes (1, 2, 11, 29, 49, 88, 209 y 366) fueron invocados sin desarrollo argumentativo específico que los vincule con el contenido material de la Resolución núm. 350. Esa invocación, formulada en abstracto, impide a la Sala examinar de manera autónoma su eventual violación, en la medida en que la carga argumentativa de identificar la disposición vulnerada y de exponer las razones por las cuales el acto demandado la contradice corresponde a quien acude a esta jurisdicción¹⁵.

En consecuencia, la Sala concentra el examen sobre los siguientes parámetros: los artículos 8, 79, 80 y 95 numeral 8 de la Constitución Política; la Convención CITES, incorporada al ordenamiento interno por la Ley 17 de 1981; el Plan de Acción Internacional para la Conservación y Ordenación de los Tiburones de la FAO y el principio de precaución. El artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, también invocado, se examina al estudiar el segundo cargo, en el que la falta de motivación fue planteada como causal específica de nulidad.

Los artículos 8, 79, 80 y 95 numeral 8 de la Constitución Política

La Constitución Política de 1991 incorporó un amplio catálogo de disposiciones orientadas a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad, que la jurisprudencia constitucional ha denominado en conjunto la *"Constitución Ecológica"*. Esta denominación fue acuñada por la Corte Constitucional en la sentencia T-411 de 1992¹⁶.

En lo relevante para este caso, el bloque está integrado por cuatro mandatos. El artículo 8 establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. El artículo 79 reconoce el derecho a un ambiente

¹⁵ El marco del juicio de legalidad lo delimita la parte demandante, a quien corresponde identificar las disposiciones que vulneradas y exponer las razones de su infracción; el juez decide dentro de ese marco, en virtud del principio de congruencia previsto en el artículo 187 del CPACA, sin que pueda fundar la nulidad en normas no invocadas ni suplir las deficiencias argumentativas de la demanda. En ese sentido, la Sección Primera ha señalado que el juez *"no puede realizar el estudio de legalidad del acto administrativo acusado con base en normas no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación no explicados, sino que debe limitarse a estudiar las razones expuestas en la demanda"* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de junio de 2014, rad. 25000-23-24-000-2005-00434-01, MP María Elizabeth García González, con reiteración de la providencia de 27 de noviembre de 2003). Por tanto, la invocación abstracta de normas, sin desarrollo argumentativo que confronte cada disposición con el acto demandado, impide un pronunciamiento autónomo de fondo.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-411 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.



sano e impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente. El artículo 80 impone al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. El numeral 8 del artículo 95 erige en deber de la persona y del ciudadano *"proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano"*.

Esta Sección ha señalado que la protección del medio ambiente ha adquirido en la Constitución de 1991 un carácter de objetivo social que, al estar relacionado 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, es prioridad dentro de los fines del Estado. En esa misma línea, ha indicado que el medio ambiente sano 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 natural¹⁷.

Examinados los reproches del cargo a la luz de este bloque, la Sala observa que ninguno de los mandatos invocados proscribire el aprovechamiento de los recursos naturales ni invalida, en abstracto, la fijación de cuotas de extracción para especies marinas amenazadas. Lo que esas disposiciones exigen es que el aprovechamiento sea sostenible y planificado. El sistema de cuotas globales de pesca, según se examinó en el marco normativo, es el instrumento que el ordenamiento colombiano dispuso para satisfacer ese mandato: fija anualmente, por especies y zonas, los volúmenes máximos de extracción permitidos, con base en una propuesta técnica formulada por el Comité Ejecutivo para la Pesca. Como instrumento normativo, las cuotas globales de pesca no contradicen los artículos 8, 79, 80 y 95 numeral 8 de la Constitución Política; constituyen el desarrollo del mandato que ellos imponen.

La Convención CITES

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) fue suscrita el 3 de marzo de 1973 y aprobada e incorporada al ordenamiento interno mediante la Ley 17 de 22 de enero de 1981. Su objeto es asegurar que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia.

La Convención organiza las especies en tres Apéndices según el grado de protección que requieren: el **Apéndice I**, con las especies en peligro de extinción, cuyo comercio internacional está prohibido salvo en casos excepcionales con fines no comerciales; el **Apéndice II**, con especies que, aunque no están necesariamente amenazadas de extinción, podrían llegar a estarlo si su comercio no se controla estrictamente; y el **Apéndice III**, con especies cuya regulación una Parte ha solicitado proteger con la cooperación de otros países para evitar su explotación insostenible.

Conforme al artículo IV de la Convención, los permisos de exportación de especies del Apéndice II solo pueden otorgarse cuando una Autoridad Científica del Estado exportador certifica, mediante Dictamen de Extracción No Perjudicial, que la exportación no será perjudicial para la supervivencia de la especie en el medio silvestre. Varias especies de tiburones se encuentran listadas en el Apéndice II.

¹⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11 de junio de 2020, radicado 25000-23-24-000-2012-00078-01, expedida en sede de acción popular, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.



Las obligaciones que la Convención impone aplican al comercio internacional, esto es, a la exportación, reexportación e importación, no a la regulación de la actividad pesquera doméstica. La Resolución núm. 350 de 2019 no regula el comercio internacional ni la exportación de especies; fija cuotas de aprovechamiento pesquero en aguas jurisdiccionales colombianas, por lo que no se encuentra directamente gobernada por la Convención.

Sin perjuicio de lo anterior, la inclusión de varias especies de tiburones en el Apéndice II constituye el reconocimiento formal, por la comunidad internacional, de su condición de amenaza, y opera como criterio interpretativo de los deberes que los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política y el artículo 52 de la Ley 13 de 1990 imponen a las autoridades nacionales al regular el aprovechamiento del recurso¹⁸. Esos deberes exigen un aprovechamiento sostenible y planificado, no su prohibición absoluta. El sistema de cuotas globales de pesca, según se examinó en el marco normativo, es el instrumento que el ordenamiento dispuso para satisfacer esa exigencia. En consecuencia, ni la Convención CITES ni el deber constitucional informado por su existencia resultan desconocidos por la Resolución núm. 350 de 2019.

El PAI-Tiburones de la FAO y el Plan de Acción Nacional

Este instrumento fue adoptado en 1999 por el Comité de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable. Su objetivo es garantizar la conservación, ordenación y uso sostenible a largo plazo de las poblaciones de tiburones¹⁹. Entre sus principios rectores, el instrumento establece que las estrategias de ordenación y conservación *"deberán tener como finalidad mantener la mortalidad total por pesca de cada población dentro de los límites sostenibles, aplicando el enfoque precautorio"*²⁰.

Como instrumento internacional de naturaleza programática, el PAI-Tiburones no impone por sí solo obligaciones directamente exigibles ante el juez contencioso administrativo. Sin embargo, Colombia incorporó formalmente sus lineamientos al ordenamiento interno mediante el Decreto 1124 de 2013, que adoptó el PAN-Tiburones Colombia. En esa

¹⁸ Corte Constitucional, sentencias C-401 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara, y C-012 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Ambas providencias examinaron tratados ambientales sobre protección de especies amenazadas —la primera, el Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del Convenio del Gran Caribe; la segunda, las Enmiendas a la Convención CITES adoptadas en Bonn (1979) y Gaborone (1983)—. En la primera, la Corte afirmó que los compromisos internacionales sobre protección de las especies de flora y fauna nativas, amenazadas o en peligro de extinción *"desarrollan los mandatos constitucionales que obligan al Estado colombiano a promover la internacionalización de las relaciones ecológicas"*. En la segunda, al avalar la apertura de CITES a las organizaciones regionales de integración económica, sostuvo que la Convención *"permitirá a nuestro país hacer efectivos los compromisos del Estado contenidos en los artículos 79 y 80 de la Carta relacionados con la protección de la diversidad e integridad del ambiente; la conservación de las áreas de especial importancia ecológica; la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible"*. La doctrina se invoca aquí como criterio interpretativo del alcance de los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política frente a tratados ambientales sobre especies amenazadas, aplicable a la Convención CITES.

¹⁹ FAO, *Plan de Acción Internacional para la Conservación y Ordenación de los Tiburones*. Roma: FAO, 1999.

²⁰ La formulación literal del principio rector se reproduce del Plan de Acción Nacional para la Conservación y Manejo de Tiburones, Rayas y Quimeras de Colombia (PAN-Tiburones Colombia, 2010), pág. 13, sección II, numeral 1, *"Contenido General del PAI Tiburones – FAO"*, donde se enuncian los tres principios rectores del PAI.



medida, los lineamientos del PAI operan como parámetro de control en cuanto el Decreto 1124 los incorpora al ordenamiento interno.

Examinada la Resolución núm. 350 de 2019 a la luz de estos lineamientos, la Sala observa que el Plan de Acción Nacional adoptado por el Decreto 1124 propone la conservación y manejo sostenible del recurso tiburón, sin contener prohibición absoluta de su aprovechamiento ni mandatos específicos sobre el volumen de las cuotas anuales. Las cuotas globales de pesca, como instrumento normativo, son compatibles con los lineamientos del Plan de Acción Nacional, en tanto este se inscribe en el marco del manejo sostenible del recurso. En consecuencia, ni el Plan de Acción Nacional adoptado por el Decreto 1124 de 2013, ni los lineamientos del PAI – Tiburones que aquel recoge, resultan desconocidos por la Resolución núm. 350 de 2019 en su carácter de instrumento normativo.

El principio de precaución

El principio de precaución surge en el derecho internacional ambiental y se formuló como criterio rector en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. El ordenamiento colombiano lo consagró en el artículo 1, numeral 6, de la Ley 99 de 1993²¹, en los siguientes términos:

La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-293 de 2002, examinó la constitucionalidad del artículo 1.6 de la Ley 99 de 1993 y declaró su exequibilidad, precisando que la decisión que la autoridad ambiental adopte en uso del principio de precaución debe constatar la concurrencia de cinco condiciones: (i) que exista peligro de daño; (ii) que este sea grave e irreversible; (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea absoluta; (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado²².

En la misma providencia, la Corte advirtió que el acto adoptado en uso del principio *"debe ser excepcional y motivado"* y queda sujeto al control de la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual garantiza que la decisión se enmarque *"dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas"*.

El principio no opera como mandato de inacción ni de prohibición absoluta del aprovechamiento de los recursos naturales, sino como criterio que habilita a la autoridad a adoptar medidas eficaces aun en ausencia de certeza científica absoluta sobre la existencia o la magnitud del daño.

Los demandantes alegan que la Resolución núm. 350 de 2019 viola el principio de precaución. La Sala observa, en primer término, que el acto demandado fija las cuotas

²¹ "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."

²² Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.



globales de pesca, por medio del procedimiento previsto por el Decreto 1071 de 2015. Aunque el Ministerio invocó en su contestación que los modelos utilizados permiten estimar *"de manera precautoria"*²³ los volúmenes aprovechables y, respecto del recurso tiburón, aplicó un margen del veinte por ciento *"a título precautorio"* sobre el límite arrojado por los modelos estadísticos²⁴, esa invocación no equivale al ejercicio formal del principio.

En segundo término, en cuanto los demandantes aducen que la administración debió adoptar una medida más restrictiva en atención a la incertidumbre sobre el estado del recurso, ese reproche descansa en una premisa fáctica: la existencia de un peligro de daño grave e irreversible, sustentado en un principio de certeza científica, que hubiera impuesto a la administración una medida distinta de la adoptada. La acreditación de esa premisa corresponde a la parte demandante, conforme al artículo 167, inciso 2, del Código General del Proceso, aplicable por remisión de los artículos 211 y 306 del CPACA; el principio de precaución no releva a la parte de esa carga ni la traslada a la administración. Los demandantes no aportaron al expediente elementos probatorios que acrediten dicha premisa.

Adicionalmente, la administración sí adoptó medidas con orientación protectora del recurso. El Ministerio aplicó el referido margen del veinte por ciento sobre el límite arrojado por los modelos estadísticos; mantuvo la prohibición de la pesca industrial dirigida al tiburón conforme a la Resolución núm. 1743 de 2017 de la AUNAP; y conservó la prohibición del aleteo. Estas medidas, sin perjuicio del examen sobre la suficiencia de su motivación que se realizará en el segundo cargo, demuestran que la administración no se sustrajo del deber de adoptar medidas de protección frente al recurso. Su examen, sin embargo, no se inscribe en la lógica del principio de precaución, sino en la del manejo ordinario del recurso pesquero con base en los modelos técnicos disponibles.

Las premisas en que se funda el cargo

Establecido que las normas superiores invocadas admiten el aprovechamiento sostenible y regulado de las especies marinas, y no su prohibición absoluta, procede examinar las dos premisas sobre las que la parte actora estructuró el cargo y que calificó de falacias: (i) que la cuota persigue la preservación de las especies, y (ii) que corresponde, en su totalidad, a una pesca artesanal e incidental.

En cuanto a la primera premisa, la fijación de una cuota global de pesca no equivale, en sí misma, a autorizar el exterminio de las especies. Conforme se expuso al examinar las normas superiores, estas exigen un aprovechamiento sostenible y planificado, no la prohibición absoluta, y la cuota es el instrumento que el ordenamiento dispuso para ese fin. La decisión de regular el aprovechamiento del recurso mediante una cuota, en lugar de prohibirlo, es una opción que el ordenamiento autoriza; de modo que el reproche dirigido contra el acto por haber fijado una cuota, en cuanto cuestión de legalidad del instrumento, no está llamado a prosperar.

²³ Contestación de la demanda presentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la que se sostuvo: *"los modelos utilizados para establecer los RMS que finalmente son la base para establecer las cuotas de pesca tienen en cuenta una serie de parámetros que permiten estimar de manera precautoria, los volúmenes que podrían ser aprovechados de cada uno de los recursos"*.

²⁴ Considerandos de la Resolución 434 de 23 de diciembre de 2019, citada por el Ministerio en su contestación y en sus alegatos de conclusión: *"Los valores de 125 toneladas para Caribe y 350 toneladas para Pacífico de la cuota establecidos a través de la Resolución 350 de 2019 corresponden a un valor conservador respecto al límite que refleja la aplicación del modelo estadístico previamente mencionado que reporta una cuota de 183 toneladas para el caribe y 541 toneladas para el Pacífico, tras aplicar un porcentaje del 20% a título precautorio acordado en el marco del CEP"*.



En cuanto a la segunda premisa, la parte actora sostiene que es falaz tratar la captura como enteramente artesanal e incidental, de lo que infiere que el acto ampararía, en realidad, una pesca indiscriminada del recurso. Sobre ello, la Sala observa que el ordenamiento no autoriza una extracción dirigida del recurso tiburón: la captura dirigida, en la que el tiburón es especie objetivo de pesca, está prohibida en todo el territorio nacional para la pesca industrial conforme a la Resolución núm. 1743 de 2017 de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca.

La cuota global que la Resolución núm. 350 de 2019 fija para el recurso tiburón opera sobre la pesca artesanal, único ámbito en que su aprovechamiento está permitido, y subsiste la prohibición del aleteo. En su carácter de instrumento normativo, el acto no ampara la pesca indiscriminada que el reproche le atribuye.

Ninguna de las dos premisas establece, por tanto, una contradicción del acto, en su carácter de instrumento normativo, con las normas superiores invocadas. Quedan reservadas al examen del segundo cargo dos cuestiones distintas: si la cuota concreta fijada para el recurso tiburón en el año 2020 contó con el sustento que el ordenamiento exige, lo que atañe a la motivación del acto; y la definición de las condiciones, sujetos y formas de la pesca artesanal e incidental, ajena a la Resolución núm. 350.

Por las razones expuestas, las cuotas globales de pesca fijadas en la Resolución núm. 350 de 2019 no contravienen, en su carácter de instrumento normativo, las normas superiores invocadas, sin perjuicio del reproche de motivación que se resuelve en el segundo cargo.

En consecuencia, el primer cargo no prospera.

7.3.3. Sobre el cargo de falta de motivación

Corresponde a la Sala establecer si la Resolución núm. 350 de 2019 carece de una adecuada y suficiente motivación que explique y justifique las cuotas globales de pesca del recurso tiburón para el año 2020.

Esa cuestión debe abordarse en cuatro aspectos. En los tres primeros, la Sala debe establecer si es cierto que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al expedir el acto demandado, (i) no definió las condiciones, sujetos, formas y presupuestos de la pesca incidental o artesanal de tiburones; (ii) no incluyó en su parte considerativa o resolutive estudios, análisis o soportes que respaldaran la fijación de las cuotas; y (iii) no tuvo en cuenta los índices de estabilidad y poblaciones de especies marinas, el promedio de pesca de tiburones y las medidas especiales sobre las especies amenazadas o en vía de extinción.

En el cuarto, debe precisar si, en definitiva, el acto carece de una motivación adecuada y suficiente que explique y justifique las cuotas globales de pesca de tiburón para el año 2020.

Pues bien, dentro de los sustentos de la demanda y del cargo bajo estudio los demandantes invocaron el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, que impone a las decisiones administrativas discrecionales el siguiente deber:

ARTÍCULO 44. DECISIONES DISCRECIONALES. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe



ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Contrario a lo expuesto por la parte actora, la Sala estima que comoquiera que para determinar las cuotas globales de pesca existe un procedimiento reglado, no es pertinente aludir a la norma del CPACA que trata sobre la expedición de actos administrativos de carácter general o particular de corte discrecional.

En efecto, el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015 establece la actuación del Comité Ejecutivo para la Pesca así:

ARTÍCULO 2.16.1.2.3. Actuación del Comité. El Comité procederá con base en las **mejores evidencias científicas y teniendo en cuenta la información y datos estadísticos confiables** que posean las entidades públicas y privadas vinculadas a la actividad pesquera. (Negrillas fuera del texto).

Por su parte, el artículo 2.16.1.2.5 del mismo decreto establece que la decisión final sobre las cuotas corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la base de la propuesta del Comité, en la siguiente forma:

ARTÍCULO 2.16.1.2.5. Cuotas globales de pesca. Con base en las propuestas del Comité Ejecutivo para la Pesca, que constarán en actas suscritas por los participantes producto de las reuniones descritas en el artículo 2.16.1.2.2. del presente decreto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, expedirá la Resolución donde se establecerán las cuotas globales de pesca de las diferentes especies que regirán durante el año siguiente. Dicho acto administrativo deberá ser expedido dentro del mes siguiente a la reunión del Comité Ejecutivo para la Pesca.

En ese orden, la Sala identifica el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015 como el parámetro que permite definir, en materia de cuotas globales de pesca, la motivación de este tipo de actuaciones administrativas. Esta identificación se apoya en elementos que obran en el proceso; por lo que su aplicación al caso encuentra sustento en las siguientes razones.

La entidad demandada invocó su competencia con referencia al artículo 2.16.1.2.5 y desarrolló en sus considerandos ese artículo junto con los artículos 2.16.1.2.2 y 2.16.1.2.1.

En la parte considerativa del acto acudió al artículo 17, numeral 14, del Decreto 3570 de 2011²⁵, norma que en su contenido coincide en lo sustancial con el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, que dispuso como función de la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre otras:

14. Fijar, de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y 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 competente expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento. (Negrillas fuera del texto).

²⁵ “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”.



El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sustentó el acto en el régimen de cuotas globales del Decreto 1071 de 2015 y citó, entre otros, los artículos 2.16.1.2.1, 2.16.1.2.5 y 2.16.1.2.6, al señalar la facultad para el establecimiento de dichas cuotas.

Además, el reproche que la demanda describió como vicio, consistente en que la administración fijó las cuotas sin soportes científicos suficientes sobre el estado del recurso, coincide con los supuestos que el artículo 2.16.1.2.3 exige al Comité Ejecutivo para la Pesca tener en cuenta.

Por último, ese artículo integra la unidad normativa que comprende los artículos 2.16.1.2.1 a 2.16.1.2.6, que regula la formación de la decisión y disciplina la actuación del Comité y la propuesta de cuotas.

En ese contexto, el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015 opera como criterio normativo que permite precisar el contenido y alcance del deber de motivación.

Para la Sala, tratándose de la fijación de cuotas globales de pesca, la suficiencia de la motivación no puede examinarse en abstracto, sino a la luz del régimen especial que regula la formación de esa decisión administrativa. Dicho régimen especial está contenido, entre otras disposiciones, en el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, que impone al Comité Ejecutivo para la Pesca el deber de proceder con base en las mejores evidencias científicas y teniendo en cuenta la información y los datos estadísticos confiables que posean las entidades públicas y privadas vinculadas a la actividad pesquera.

Por consiguiente, cuando la ley especial exige que la decisión se construya sobre determinada base científica y técnica, la suficiencia de la motivación depende de que esa información haya sido efectivamente convocada, valorada y considerada durante el proceso de formación de la propuesta que sirve de fundamento al acto administrativo.

De esta manera, la existencia formal de estudios o documentos técnicos no resulta suficiente para satisfacer el deber de motivación si aquellos fueron elaborados prescindiendo de información científica relevante que el propio ordenamiento exigía incorporar. En tal hipótesis, la deficiencia no recae únicamente sobre la calidad técnica de la decisión, sino sobre su motivación, en la medida en que la administración no puede explicar ni justificar adecuadamente el ejercicio de la competencia que le fue atribuida por la ley.

El control que la Sala ejerce, en estos términos, no comprende la facultad de determinar si las cifras fijadas son las correctas desde un punto de vista técnico-científico. Ese juicio pertenece a la esfera de apreciación técnica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Comité Ejecutivo para la Pesca, en los términos que la Ley 13 de 1990 y el Decreto 1071 de 2015 les atribuyen.

Lo que la Sala examina es si el procedimiento de formación de la propuesta del Comité, al que el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015 impone un estándar específico, se ajustó a él, y si la motivación del acto, integrada con sus antecedentes administrativos, permite verificarlo.

Los antecedentes administrativos de la Resolución núm. 350 de 2019

Para resolver el cargo conviene reseñar las actuaciones administrativas que obran en el expediente y que enmarcan la expedición del acto demandado.



Como se ha expuesto, la fijación de las cuotas globales de pesca corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con base en la propuesta del Comité Ejecutivo para la Pesca, conforme al artículo 2.16.1.2.5 del Decreto 1071 de 2015. El seguimiento del Plan de Acción Nacional para la Conservación y Manejo de Tiburones, Rayas y Quimeras de Colombia se adelanta en el Comité de Seguimiento del PAN-Tiburones, creado por la Resolución núm. 0272 de 2014, en el que participan, entre otras entidades, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Parques Nacionales Naturales y organizaciones no gubernamentales dedicadas al estudio del recurso.

La secuencia de actuaciones relevantes es la siguiente²⁶:

Fecha	Actuación
08/2019	Documento técnico de cuotas de la AUNAP — propuesta de cuotas globales de pesca para la vigencia 2020, anexa a la decisión del Comité Ejecutivo para la Pesca (Acta No. 1)
28/08/2019	Reunión ordinaria del Comité Ejecutivo para la Pesca: formulación de la propuesta de cuotas globales de pesca para 2020 (Acta núm. 1 de 2019)
25/10/2019	Expedición de la Resolución núm. 350 de 2019, con fundamento en la propuesta del Comité (Acta núm. 1 de 2019)
31/10/2019	Sesión del Comité de Seguimiento del PAN-Tiburones Colombia
19/11/2019	Sesión del Comité de Seguimiento del PAN-Tiburones Colombia
20/11/2019	Sesión extraordinaria del Comité Ejecutivo para la Pesca
23/12/2019	Expedición de la Resolución núm. 434 de 2019 (modificatoria)

La propuesta de cuotas para el año 2020 se formuló en la reunión ordinaria del Comité Ejecutivo para la Pesca de agosto de 2019 (que se fundamenta en el Documento Técnico de cuotas propuesto por la AUNAP), y el acto demandado se expidió el 25 de octubre siguiente con fundamento en ella. En las sesiones posteriores del Comité de Seguimiento del PAN-Tiburones y del Comité Ejecutivo para la Pesca se abordó la disponibilidad de información sobre el recurso y se recibió documentación remitida por algunas entidades. El contenido específico de esas sesiones se examina, en lo pertinente, al desarrollar los aspectos del cargo, donde se confronta con el estándar normativo aplicable.

(i) Sobre las condiciones, sujetos, formas y presupuestos de la pesca incidental o artesanal de tiburones

Sobre este aspecto, la Sala encuentra que, en efecto, si es cierto que la Resolución núm. 350 de 2019 no definió las condiciones, sujetos, formas y presupuestos de la pesca incidental o artesanal del recurso tiburón; pero esa omisión no constituye, por sí misma, un vicio de motivación, porque la regulación de esas materias no corresponde a ese acto.

La Resolución núm. 350, en tanto acto que fija las cuotas globales de pesca para una vigencia anual, no tiene por objeto reglamentar los términos en que la pesca incidental o artesanal puede ser ejercida. Esas materias están reguladas en la Resolución núm. 1743 de 29 de agosto de 2017 de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, *"por medio de la cual se unifican las medidas de ordenación, administración y control del recurso pesquero denominado tiburones y rayas en el territorio nacional"*, así como en las disposiciones generales de la Ley 13 de 1990 y del Decreto 1071 de 2015.

La cuota que la Resolución núm. 350 fija opera sobre el marco que esas normas establecen, de modo que su silencio sobre las condiciones de la pesca incidental o

²⁶ Documentos adjuntados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la contestación de la medida cautelar. Visto en el índice 15 del SAMAI.



artesanal no configura un déficit de motivación, sino la delimitación del objeto propio del acto.

(ii) Sobre la inclusión de estudios, análisis o soportes en la parte considerativa o resolutive del acto

Sobre si es cierto que el acto no incluyó en su parte considerativa o resolutive estudios, análisis o soportes que respaldaran la fijación de las cuotas, la Sala encuentra que la afirmación es parcialmente cierta.

Es cierto que la Resolución núm. 350 de 2019 no transcribió en su texto los estudios o análisis técnicos que sustentan las cuotas. No es cierto, en cambio, que careciera de soporte. Su parte considerativa expresa que, *"según el Acta número 1 de 2019 del Comité Ejecutivo para la Pesca, se definieron las cuotas globales de pesca para la vigencia 2020"*, propuesta que se formuló *"con base en la información técnica presentada por la AUNAP [...] e INVEMAR"*. Esa información técnica se halla documentada en el documento técnico de cuotas de la AUNAP de agosto de 2019, que el acta señala como su anexo²⁷.

La ausencia de transcripción de los estudios no constituye, en consecuencia, un defecto de motivación por sí misma. Cuestión distinta —que no se aprecia por la mera existencia del soporte, sino por su contenido— es si ese fundamento técnico, incorporado por remisión, satisface el estándar que el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015 impone a la propuesta del Comité.

La suficiencia de la motivación del acto debe apreciarse, en este caso, a la luz del régimen especial que gobierna la fijación de las cuotas globales de pesca. Si bien la Resolución núm. 350 de 2019 podía fundamentarse en los antecedentes técnicos elaborados durante la actuación administrativa y no estaba obligada a reproducir íntegramente su contenido, el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015 exige que la propuesta del Comité Ejecutivo para la Pesca se construya con base en las mejores evidencias científicas disponibles y teniendo en cuenta la información y los datos estadísticos confiables que posean las entidades públicas y privadas vinculadas a la actividad pesquera.

De ello se sigue que la suficiencia de la motivación no depende únicamente de la existencia formal de un soporte técnico, sino también de que dicho soporte haya sido elaborado conforme al estándar normativo que regula su formación.

En consecuencia, si la información científica disponible no fue convocada o considerada en los términos exigidos por la norma, la deficiencia no se proyecta únicamente sobre la calidad técnica de la propuesta, sino también sobre la motivación del acto administrativo que se expidió con fundamento en ella.

(iii) Sobre la consideración de los índices de estabilidad y poblaciones, el promedio de pesca y las medidas sobre especies amenazadas

Sobre si es cierto que la propuesta no tuvo en cuenta los índices de estabilidad y poblaciones de las especies, el promedio de pesca de tiburones y las medidas sobre especies amenazadas, la Sala encuentra que la afirmación es cierta respecto de los índices de estabilidad y de las poblaciones de las especies. El promedio de pesca sí fue considerado, a partir de los registros de captura del recurso; y la propuesta incorporó

²⁷ Visto en el índice 15 del SAMAI.



medidas atinentes a las especies amenazadas, como la restricción del aprovechamiento a la pesca artesanal y el control del aleteo. Lo que la propuesta no tuvo en cuenta fue el estado y las poblaciones de las especies de tiburón, presupuesto del que dependía la valoración de su sostenibilidad. Ese conocimiento reposaba en la información que sobre el recurso poseían las entidades vinculadas a la actividad pesquera, y esa información no fue convocada antes de la expedición del acto, como lo exige el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015.

Esta conclusión surge de la convergencia de tres elementos: el reconocimiento, en el propio soporte técnico de la propuesta y reiterado por el Ministerio en la contestación, de que la cuota se propuso ante un déficit de información sobre el recurso; el reconocimiento del propio Comité Ejecutivo para la Pesca, poco después de expedido el acto, de que esa información debía mejorarse; y la secuencia documental reseñada en los antecedentes, de la cual resulta que la información disponible en las entidades vinculadas no fue convocada antes de la expedición del acto.

La referencia a actuaciones posteriores a la expedición de la Resolución núm. 350 de 2019 no tiene por objeto valorar retrospectivamente la conveniencia o corrección técnica de la decisión adoptada ni exigir a la administración información producida con posterioridad al acto. Tales actuaciones se consideran únicamente como elementos demostrativos del estado de conocimiento institucional existente para la época de expedición de la resolución, en la medida en que reflejan el reconocimiento, por parte de las propias autoridades y organismos especializados vinculados al manejo del recurso, de vacíos informativos que ya estaban presentes al momento de formular la propuesta de cuotas para la vigencia 2020. Su valor probatorio radica, entonces, no en aportar información nueva sobre el recurso, sino en evidenciar las limitaciones de la información con la que la administración decidió fijar las cuotas cuestionadas.

La primera línea proviene del propio soporte técnico del acto. El documento técnico de cuotas de la AUNAP de agosto de 2019, anexo a la propuesta del Comité, reconoce — en idénticos términos para el Caribe y para el Pacífico— que:

[...] al no contar con **información detallada para las especies de tiburones** presentes en las diferentes pesquerías del Caribe colombiano, se realizaron **estimaciones sobre el comportamiento del grupo** con el fin de entender su dinámica en la pesquería. (Negrillas fuera de texto).

Y al cerrar el análisis se advierte que "[...] se requiere con urgencia hacer un **estudio detallado sobre el estado del recurso dirigido a especies clave de este grupo [...]**", y que "[...] esta propuesta debe ser articulada con [...] el PAN tiburones, por lo que **se hace necesario la realización de un taller con los grupos vinculados en la elaboración del PAN [...]**". (Negrillas fuera de texto).

Ese reconocimiento es reiterado por el Ministerio en la contestación de la demanda, donde expresó que los modelos utilizados "*permiten estimar de manera precautoria, los volúmenes que podrían ser aprovechados*²⁸"; que, conforme al artículo 3 del Decreto 4181 de 2011, la AUNAP, "**cuando no se conozca el potencial de una especie [...]** propondrá [...] una cuota razonable que permita conocer, mediante un esfuerzo pesquero controlado, el máximo rendimiento sostenible de la especie²⁹"; y que "se adelantaron las valoraciones técnicas³⁰" para la determinación de las cuotas. (Negrillas fuera de texto).

²⁸ Página 10 de la Contestación de la demanda. Visto en el índice 34 del SAMAI.

²⁹ Página 12 de la Contestación de la demanda. Visto en el índice 34 del SAMAI.

³⁰ Ibídem.



De lo anterior se desprende que, al formular la propuesta, el Comité no contaba con un conocimiento consolidado del potencial del recurso tiburón y propuso la cuota como instrumento para aproximarlos. Ese déficit de información no constituye, por sí solo, el vicio: ante datos limitados, la fijación de una cuota prudente es una respuesta que el ordenamiento admite, según se expuso al examinar el primer cargo.

Lo que el artículo 2.16.1.2.3 exige, frente a ese déficit, es que la propuesta se formule teniendo en cuenta la información que las entidades vinculadas a la actividad pesquera poseen sobre el recurso. Si esa información fue o no convocada y considerada es lo que muestran las dos líneas siguientes.

La segunda línea proviene del órgano cuya actuación se examina. En la sesión extraordinaria del 20 de noviembre de 2019, el propio Comité Ejecutivo para la Pesca reconoció en relación con la cuota global del recurso tiburón que

[...] si bien, **se debe mejorar la información para su estimación**, atendiendo a lo establecido en la normativa vigente, debe hacerse el ejercicio con base en la mejor evidencia técnica disponible; que **la cuota, aunque no es la mejor medida de manejo**, como quiera que las pesquerías del país son multiespecíficas, facilita el llevar un control sobre el aprovechamiento del recurso³¹. (Negrillas fuera de texto).

Que el propio órgano que formuló la propuesta reconozca, en sede institucional, que la información debía mejorarse y que el instrumento mismo no era la mejor medida de manejo, confirma que la base sobre la que se propusieron las cuotas de tiburón fijadas en la Resolución núm. 350 no satisfacía, al momento de la propuesta, el estándar del artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015.

La tercera línea es documental y se apoya en la secuencia reseñada en los antecedentes. La Resolución núm. 350 fue expedida el 25 de octubre de 2019, y las sesiones en que se documentó la información disponible sobre el recurso fueron posteriores.

En la sesión del Comité de Seguimiento del PAN-Tiburones del 31 de octubre de 2019, la AUNAP dejó constancia de

[...] el hecho de que si bien se ha invitado a través de los años a las entidades no gubernamentales a compartir sus resultados sobre estudios poblacionales en tiburones, **estas no necesariamente se han allegado para ser tenidos en cuenta** en las tomas de decisiones en el marco de las reuniones del Comité Ejecutivo para la Pesca. (Negrillas fuera de texto)³².

En esa misma sesión, los representantes de las Fundaciones Malpelo y MarViva se comprometieron a remitir a la AUNAP la información sobre dinámica de poblaciones de algunas especies de tiburón.³³ De ello resulta que, al expedirse la Resolución núm. 350, el sistema institucional no había articulado una convocatoria efectiva de la información disponible en las entidades vinculadas, y que los compromisos de remisión solo se adquirieron después de la expedición del acto.

³¹ Numeral 5, segundo punto, del Acta de la Reunión Extraordinaria del Comité Ejecutivo para la Pesca núm. 2, 20 de noviembre de 2019. Visto en el índice 15 del SAMAI.

³² Acta de la Segunda Reunión del Comité de Seguimiento del PAN-Tiburones Colombia, 31 de octubre de 2019. Visto en el índice 15 del SAMAI.

³³ *Ibidem*.



En la sesión del 19 de noviembre de 2019, las constancias se reiteraron y precisaron. Marta Lucía de la Pava, en representación de Parques Nacionales Naturales, *"confirmó el hecho de que al Comité Ejecutivo para la Pesca no se le envía la suficiente información (aun cuando está disponible por parte de entidades que la deberían enviar) para la formulación de las cuotas"*.³⁴ Y el propio asesor de la AUNAP, Carlos Barreto, reconoció en la apertura de esa misma sesión que *"la pesca de subsistencia y el descarte no están lo suficientemente documentados"*.³⁵ (Negrillas fuera de texto).

Finalmente, la sesión extraordinaria del Comité Ejecutivo para la Pesca del 20 de noviembre de 2019 acredita un dato que cierra la línea cronológica. La AUNAP informó en esa sesión que recibió de las Fundaciones MarViva, Malpelo y Squalus

[...] la documentación e información disponible de tiburones que éstos poseían, como compromiso adquirido en la reunión ampliada de PAN Tiburones y, de acuerdo con el análisis técnico de los profesionales de la AUNAP, **se consideró que no aportan la información adicional para redefinir la cuota**³⁶. (Negrillas fuera de texto).

La cita acredita que la información de las entidades vinculadas llegó después de la expedición del acto y fue evaluada después del acto. Lo que la sesión del 20 de noviembre evaluó fue si esa información posterior justificaba modificar la cuota ya fijada, no si el procedimiento previo había cumplido el estándar del artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015.

Así, para la Sala es necesario precisar que la obligación que la norma impone al Comité no se limita para tener en cuenta la información que llegue por iniciativa de las entidades vinculadas; le exige proceder teniendo en cuenta la información que estas posean, lo que presupone su convocatoria activa por el Comité antes de adoptar la propuesta. Si el procedimiento previo no convoca esa información, el estándar no se satisface, aunque las entidades no la hayan remitido espontáneamente. Es esta convocatoria previa la que el expediente no acredita.

En síntesis, el soporte técnico de la propuesta reconoce, y el Ministerio admite, que la cuota se propuso ante un déficit de conocimiento del potencial de la especie; el propio Comité reconoce que la información debía mejorarse; y la secuencia documental muestra que la información disponible en las entidades vinculadas no fue convocada antes de la expedición del acto y solo se recibió y evaluó después.

La propuesta del Comité sobre las cuotas del recurso tiburón, en consecuencia, no se formuló teniendo en cuenta la información que las entidades vinculadas a la actividad pesquera poseían sobre el recurso, en los términos que exige el artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015.

(iv) Sobre la suficiencia general de la motivación de las cuotas de tiburón

Sobre si es cierto que la Resolución núm. 350 de 2019 carece de una motivación adecuada y suficiente que explique y justifique las cuotas de tiburón para el año 2020, la

³⁴ Página 3 del Acta de la Tercera Reunión del Comité de Seguimiento del PAN-Tiburones Colombia, 19 de noviembre de 2019.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Acta de la Reunión Extraordinaria del Comité Ejecutivo para la Pesca núm. 2, 20 de noviembre de 2019.



Sala encuentra que, en efecto, sí es cierto en lo que concierne a esas cuotas, por lo que sigue.

Como se estableció, la motivación del acto, aunque invoque formalmente como soporte la propuesta del Comité Ejecutivo para la Pesca, solo es suficiente si esa propuesta se formuló conforme al estándar del artículo 2.16.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015. Y bajo el aspecto anterior se acreditó que la propuesta sobre las cuotas del recurso tiburón no se formuló teniendo en cuenta la información que las entidades vinculadas a la actividad pesquera poseían sobre el recurso, pues esa información no fue convocada antes de la expedición del acto.

Esta conclusión no implica que el Comité Ejecutivo para la Pesca estuviera obligado a abstenerse de proponer cuotas ante la insuficiencia de información. La obligación que el artículo 2.16.1.2.3 le impone es de orden procedimental: convocar la información que poseen las entidades vinculadas a la actividad pesquera, documentar la que se obtiene y la que no se obtiene, y formular la propuesta reflejando ese ejercicio. La motivación del acto que la formaliza debe permitir verificar el cumplimiento de ese deber, sea para acreditar que la propuesta se formuló sobre evidencia suficiente, sea para acreditar que ante un déficit informacional el Comité adoptó una decisión proporcional al estado del recurso, justificando por qué la cuota propuesta resultaba razonable dado ese déficit. Lo que el estándar no admite es que la propuesta se formule, y el acto se expida, en silencio sobre el cumplimiento de ese deber.

En consecuencia, el cargo prospera.

Ahora bien, el vicio de motivación identificado no se extiende a la totalidad de las cuotas globales de pesca establecidas en la Resolución núm. 350 de 2019, recae únicamente sobre las cuotas del recurso tiburón, comoquiera que los demandantes desarrollaron y sustentaron su reproche respecto de dicho recurso, sobre el cual obra prueba de que la propuesta sometida al Comité Ejecutivo para la Pesca se elaboró reconociendo un déficit de información sobre el estado de dichas especies y sin convocar la totalidad de la información científica disponible en las entidades vinculadas a la actividad pesquera. En cuanto a las demás especies, la demanda planteó el reproche en términos generales, sin desarrollar la carga argumentativa encaminada a confrontar el soporte técnico de cada cuota.

Por consiguiente, la nulidad se contraerá exclusivamente a las disposiciones que fijan las cuotas globales de pesca del recurso tiburón para la vigencia 2020.

Sobre la Resolución núm. 434 de 2019

Ahora bien, la entidad demandada sostuvo que la Resolución núm. 434 de 23 de diciembre de 2019, que modificó parcialmente la Resolución núm. 350, incorporó en sus considerandos la explicación detallada del modelo estadístico, con lo cual, en su criterio, subsanó, cualquier eventual deficiencia motivacional del acto demandado.

La Sala advierte que ese argumento de defensa no modifica la conclusión a la cual se arribó, por las siguientes razones.

Primero, la motivación de un acto administrativo se evalúa al momento de su expedición. La Resolución núm. 350 de 2019 fue expedida el 25 de octubre de 2019; la Resolución núm. 434, que el Ministerio invoca como complemento, fue expedida con posterioridad. La modificación parcial introducida por un acto posterior no excluye el control de legalidad



del acto original, ni opera como subsanación retroactiva de la motivación: el control judicial recae sobre el acto demandado y sobre los efectos que produjo mientras estuvo vigente. Una motivación posterior no puede subsanar la del acto anterior cuyos efectos ya se produjeron.

Segundo, en todo caso, el vicio que aquí se constata no radica en la insuficiencia formal de la parte considerativa del acto, sino en el desconocimiento de la información que el Comité Ejecutivo para la Pesca debía recibir de las entidades vinculadas a la actividad pesquera sobre el recurso, comoquiera que no la obtuvieron de manera previa a la expedición del acto.

7.3.4. Sobre la pretensión de conminar al Gobierno Nacional

La demanda formuló, además de la pretensión de nulidad de la Resolución núm. 350 de 2019, una segunda pretensión consistente en que se conmine al Gobierno Nacional para que, en un término razonable:

[...] reglamente y establezca protocolos sobre: 'las cuotas globales de pesca de las diferentes especies' y la pesca artesanal e incidental para el territorio nacional, de acuerdo a los 30 diferentes compromisos internacionales adquiridos y en atención a la reglamentación del derecho comparado, especialmente, en países de la región, con énfasis en las especies marinas amenazadas o riesgo de extinción, y con la participación de las comunidades afectadas con esta restricción.

Sobre el particular es necesario recordar que el medio de control de nulidad simple, regulado en el artículo 137 del CPACA, está concebido como un mecanismo de control objetivo de legalidad del acto administrativo cuestionado. Conforme al artículo 189 del mismo estatuto, la sentencia estimatoria que se profiera en su ejercicio produce la declaración de nulidad del acto con efectos *erga omnes*. La pretensión que aquí se examina no se dirige a obtener la nulidad del acto administrativo, sino a que se imponga al Gobierno Nacional una obligación específica de reglamentación futura, en términos y bajo parámetros señalados por el demandante.

Así, por resultar ajena a la naturaleza del medio de control, es imperativo negar la comentada pretensión.

7.4. Costas

Visto el artículo 188 del CPACA³⁷, la Sala considera que no hay lugar a imponer condena en costas teniendo en cuenta que el presente asunto fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad, el cual tiene por objeto la protección del ordenamiento jurídico en abstracto.

Por 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,

³⁷ “**Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”.



Radicado: 11001 03 24 000 **2019 00527 00**
Demandante: Camilo Araque Blanco y Cesar Mauricio Vallejo Serna
Demandado: Nación. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL de la Resolución núm. 350 de 25 de octubre de 2019, expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, únicamente en cuanto fija las cuotas globales de pesca del recurso tiburón en sus artículos 1° y 2°, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO. NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO. Sin condena en costas, en atención a lo señalado en precedencia.

CUARTO. Una vez en firme esta decisión, procédase por Secretaría al archivo del expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 25 de junio de 2026.

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado
Presidente

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON
Consejera de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.