TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
DEMANDANTE:	ASOCIACIÓN DE PILOTEROS DEL PACIFICO "ASOPILOTES"[1] vicafer01@gmail.com asopilotes01@gmail.com julymurillo24@hotmail.com abogarreprestaciones@hotmail.com
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA[2] notificacionesjudiciales@cvc.gov.co juan-sebastian.montoya@cvc.gov.co
VINCULADO:	NACIÓN-MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE procesosjudiciales@minambiente.gov.co
MINISTERIO PUBLICO:	procjudadm20@procuraduria.gov.co sepatino@procuraduria.gov.co
PROCESO:	76109-33-33-003-2018-00255-02
PROVIDENCIA:	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Tema: Se confirma decisión de primera instancia que negó pretensiones. Imputación de responsabilidad del Estado. Daño Especial no configurado.

Aprobada en Sala virtual y Acta de la fecha. Convocatoria virtual No. 52 del 24 de agosto de 2021

I. ANTECEDENTES

A. ASUNTO.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia N° 001 del 6 de febrero de 2020 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura que negó las pretensiones de la demanda.

B. LA DEMANDA (Fls. 40-44 expediente escrito)

1. Hechos (Fls. 40-42 ibidem)

La asociación demandante, legalmente constituida, está integrada por más de 200 personas que otrora se han dedicado a la extracción y comercialización de la madera del mangle, que utilizan para proveer con ella su subsistencia y la de sus familias.

[1] En adelante ASOPILOTES
[2] En adelante CVC

A partir de 2007, la Corporación Autónoma Regional del Valle estableció una veda indefinida a la explotación del mangle, que ha perjudicado a los miembros de la sociedad ASOPILOTES no solo para proveer sobre su subsistencia sino, incluso, algunos se encuentran privados de su libertad por atreverse a violar la mencionada prohibición de explotación.

La CVC siempre ha manifestado que se van a realizar unos monitoreos en la zona con el fin de determinar la procedencia del levantamiento de la veda pero hasta la fecha, no ha realizado ninguno.

1. Pretensiones (Fls. 42 ibidem)

Que se declare que la CVC ha quebrantado y violado derechos adquiridos de los accionantes en lo que refiere a su derecho ancestral de explotación del mangle.

Ordenar a la CVC y/o al Ministerio del Medio Ambiente, diseñen, formulen y ejecuten un plan de indemnización a todos quienes conforman la asociación demandante en aras de preservar sus derechos.

Que para el efecto, se ordene a las mismas entidades hacer las respectivas apropiaciones presupuestales a fin de darle cumplimiento a la orden dada.

C. CONTESTACIÓN

1. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (Fls. 89-93 ibidem)

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones teniendo en cuenta la naturaleza de la entidad, sus funciones y objeto, señalando que de conformidad con la ley 99 de 1993, artículos 23, 30 y 31, la CVC no tiene obligación de resarcir los daños causados por el ejercicio legítimo de sus funciones, como lo son proteger y garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales del territorio, y es falso que la entidad haya comprometido recursos para una posible indemnización.

Que la entidad decretó la veda del mangle sin pronunciamiento alguno sobre la actividad en sí misma pues ya había sido prohibida con base en un estudio de zonificación y ordenación forestal del 2001, que señala "*…las áreas del manglar del Valle del Cauca se han venido deteriorando de manera exponencial debido a la tala ilegal del mangle.",* y aclara que la medida fue adoptada para el Valle del Cauca porque la competencia de dicha institución es en dicho departamento.

A través de INVEMAR realizó un monitoreo del ecosistema manglar en el año 2007 y otro en el 2015 en convenio con la universidad del Pacifico; demostró que el manglar no había cambiado su estado desde 2001 hasta la fecha y que el 90% de los Consejos Comunitarios que están dentro del ecosistema manglar, que por ley y ancestralidad tienen derecho de hacer uso por vivir dentro de él, definieron que la veda debía continuar por la importancia que tiene el ecosistema para la supervivencia del pueblo pues el 80% de los recursos hidrobiológicos que sustentan la seguridad alimentaria y la

supervivencia de estas comunidades se derivan de dicho ecosistema.

Que en 2017, en convenio con la misma universidad, se inició el proceso de información técnica para el ajuste de la caracterización, diagnóstico y zonificación del ecosistema manglar en el Valle del Cauca, realizado sólo en un 40% debido a la modificación de la resolución No 0721 de 2002; con la expedición de la resolución No 1263 de 2018, que modificó sustancialmente los procesos para llevar a cabo la toma de información pertinente, obligó a que la Corporación y el Ministerio del Medio Ambiente iniciaran un proceso de evaluación y junto con INVEMAR elaboraran la propuesta que recogiera las modificaciones generadas en la resolución mencionada.

Propuso las excepciones que denominó *inexistencia de vulneración, daño o amenaza de derechos, cobro de lo no debido, insuficiencia probatoria, falta de legitimación en la causa por pasiva.*

2. Ministerio del Medio Ambiente (Fl. 189 C. 1

Contestó extemporáneamente.

E. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (Fls. 517-537 ibidem)

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Buenaventura mediante sentencia N° 001 del 6 de febrero de 2020 negó las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que los perjuicios económicos causados a los integrantes de la sociedad demandante, no fueron probados dentro del proceso, ya que el dictamen pericial no estuvo soportado en registros contables que los demandantes como miembros de una asociación legalmente constituida debían tener y conservar; de otro lado, si bien pudo producirse un daño por la veda de la explotación del mangle, se demostró que la CVC actuó en el ejercicio de sus funciones y dentro de sus competencias.

F. IMPUGNACIÓN (Fls. 550-552 ibidem)

La asociación demandante argumentó en su impugnación que el incumplimiento de los requisitos de la actividad empresarial no vuelve inexistente la realidad de la actividad productiva de quien labora y de la prueba testimonial pudo deducir el a quo el cálculo de los perjuicios causados.

G. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca se ratificó en lo expuesto en la contestación de la demanda (AD 09); el Ministerio del medioambiente sostuvo que fija las políticas ambientales a nivel nacional y son la corporaciones autónomas regionales las entidades encargadas de ejecutarlas en el área de su jurisdicción, para lo cual cuentan con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, personería jurídica; en consecuencia, no es su responsabilidad las decisiones administrativas que en este caso, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca haya tomado respecto del manglar del pacifico (AD 11). La parte demandante se

ratificó en lo manifestado en su escrito de demanda y en el recurso (AD 10). El Ministerio Público no conceptuó de fondo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. COMPETENCIA

El Tribunal es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, regulado en el artículo 144 del CPACA, en concordancia con lo previsto por el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 y conforme al artículo 153 del CPACA.

B. LÍMITES DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO

Si bien es cierto, el pronunciamiento de segunda instancia debe circunscribirse a resolver el objeto de la impugnación por los precisos cargos plasmados en el recurso, como lo establece el artículo 320 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., como quiera que el a quo no determinó el título de imputación para poder analizar la procedencia del perjuicio, la Sala lo hará.

C. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN[3]

El literal h) del numeral 2. Del artículo 164 de la ley 1437 de 2011, dispone:

> **"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:
> (…)
> 2. En los siguientes términos so pena de que opere la caducidad
> (…)
> h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;(…)".

Para determinar el momento a partir de la cual se debe empezar a contabilizar el término de caducidad en la acción de grupo, se debe tener en cuenta las diferentes modalidades del daño. El Consejo de Estado[4] ha precisado que existen dos: *i) el daño continuado y ii) el daño instantáneo*.

> "En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce.

---

[3] El a quo no analizó este presupuesto .
[4] Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 18 de octubre de 2007, Exp. AG-0029, C.P. Enrique Gil Botero.

> "En lo que respecta, al daño continuado o de tracto sucesivo, se entiende por él, aquél que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o intermitente. Se insiste, la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos de éste o si se quiere de los perjuicios causados, sino del daño como tal. La doctrina lo ejemplifica comúnmente en relación con conductas omisivas.[5]
>
> **"Los dos tipos de daño analizados (inmediato y continuo), como se observa, en relación con la acción de grupo, producen unas reglas bien particulares, que se proceden a sistematizar así:**
>
> "El término de caducidad de la acción de grupo que se contabiliza a partir del daño, debe centrar su atención en éste, y no en los efectos o perjuicios que se generan, ni en la conducta que lo produce.
>
> "El término de caducidad de la acción de grupo que se contabiliza a partir del daño, se debe contar desde el momento en que este se produce, o desde el momento en que se tenga noticia del mismo, en el caso de que estas dos circunstancias no coincidan.
>
> **"El término de caducidad de la acción de grupo que se contabiliza a partir del daño, cuando éste es continuado, se cuenta desde el momento en que se deja de producir, a menos que se tenga noticia del mismo en un momento posterior, caso en el cual se hará a partir de allí.**
>
> "Las anteriores reglas no cambian, si se presenta una agravación del daño, toda vez que éste último, se supone, se ha producido con anterioridad, sea inmediato o continuo" (Subraya la Sala).

En el presente asunto se tiene que los actores manifiestan que el daño causado surge por la no explotación del manglar del pacifico por la veda impuesta mediante el acuerdo 015 del 15 de marzo de 2007 "*Por el cual se establece la veda para el aprovechamiento, movilización y comercialización de productos forestales provenientes del ecosistema manglar en el Departamento del Valle del Cauca y se determinan otras disposiciones"* situación que se viene presentando hasta los días actuales, por lo que, bajo ese entendido, persiste el pretendido daño que se reclama y el término de caducidad es inoperante aún.

D. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

Al tenor del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, las personas que integran la acción se encuentran legitimadas para presentarla, toda vez que se trata de un grupo de más de veinte (20) personas -ciento noventa y una (191)-, que reúnen condiciones uniformes respecto de la causa que originó los perjuicios alegados, pues hacen parte de la sociedad civil "ASOCIACIÓN DE PILOTEROS DEL PACIFICO, SIGA ASOPILOTE[6], cuyo objeto social es:

"PROTEGER Y DEFENDER A TODAS AQUELLAS PERSONAS VINCULADAS DIRECTA O INDIRECTAMENTE A TODO LO REFERENTE AL MANEJO Y

---

[5] Cita textual del fallo: El ya citado autor RICARDO DE ANGEL YAGÜEZ distingue los daños duraderos de los continuados, entendiendo por los primeros, no en estricto sentido "daños" sino efectos de estos que se extienden en el tiempo, mientras que refiere a los segundos como los ocurridos con ocasión de una "conducta normalmente omisiva – que comienza y permanece, produciendo daños continuados a lo largo de toda su duración" como se observa, en esta conceptualización de daño, se confunde a éste entendido como circunstancia material, con la conducta que lo produce, aspectos estos diferenciados, como se dijo, por el derecho positivo colombiano, con ocasión de lo previsto en el artículo 47 de la Ley 472 de 1998.

[6] Certificado de existencia y representación de entidades privadas sin ánimo de lucro, expedido por la Cámara de Comercio de Buenaventura, folios 8 al 9 expediente escrito.

MANIPULACIÓN DE LA MADERA REDONDA O PILOTES DESDE EL CORTE, TRANSPORTE, CARGUE, DESCARGUE, VENTA E INCADA DE LA MISMA. TAMBIÉN SE DESARROLLARÁN ACTIVIDADES DE INGENIERIA DE OBRA CIVIL (COBIJANDO TODO LO REFERENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE OBRA CIVIL) CONTRATAR CON ENTIDADES NACIONALES O INTERNACIONALES, TODA ACTIVIDAD RELACIONADA A LA CONSTRUCCIÓN DE OBRA CIVIL Y PILOTAJE EN NUESTRA REGION, PROPONIENDO ACUERDOS CON LOS ENTES QUE SE REQUIERAN PARA EL BUEN DESARROLLO DE LA MISMA, TENIENDO EN CUENTA QUE ESTA ACTIVIDAD GENERA MUCHOS EMPLEOS DIRECTOS E INDIRECTOS A JOVENES Y ADULTOS MAYORES QUE NO HAN TENIDO OPORTUNIDAD LABORAL, DESARROLLAR PROPUESTAS Y PROYECTOS CON LAS ENTIDADES AMBIENTALES EN EL SOSTENIMIENTO, PRESERVACIÓN Y REFORESTACIÓN DEL MANGLAR (…)".

E. Legitimación en la causa por pasiva

La CVC como autoridad ambiental en el departamento en el Valle del Cauca está legitimada como parte pasiva, toda vez que impuso la veda para la explotación del manglar del pacifico en el departamento mediante acuerdo 015 del 15 de marzo de 2007[7].

Respecto al vinculado parte pasiva Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, también está legitimado porque fija las políticas ambientales a nivel nacional y son las corporaciones autónomas regionales, quienes ejecutan en las regiones, dichas políticas. Así lo dispone el artículo 23 de la ley 99 de 1993[8]

> "**ARTÍCULO 23. NATURALEZA JURÍDICA.** Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente." (Subraya la Sala)

G. Problema Jurídico

¿Es indemnizable el daño que sufren los demandantes por la veda para el aprovechamiento, movilización y comercialización de productos forestales provenientes del ecosistema manglar del Pacifico en el Departamento del Valle del Cauca impuesta por la CVC mediante acuerdo No 015 del 15 de marzo de 2007?

En caso de ser afirmativa la respuesta al interrogante anterior *¿se probaron los perjuicios para efectos de la reparación?*

---

[7] "Por el cual se establece la veda para el aprovechamiento, movilización y comercialización de productos forestales provenientes del ecosistema manglar en el Departamento del Valle del Cauca y se determinan otras disposiciones"
[8] 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.

H. Tesis de la Sala

La Sala considera que si bien es cierto que el Estado impuso una restricción consiste en la prohibición en el aprovechamiento, movilización y comercialización de productos forestales provenientes del ecosistema manglar del Pacifico en el Departamento del Valle del Cauca mediante acuerdo No 015 del 15 de marzo de 2007 expedido por la CVC, lo hizo en ejercicio de sus competencias, para la protección de los recursos naturales, por lo tanto, el daño que alega el grupo demandante no es indemnizable porque no se rompió el equilibrio de las cargas públicas toda vez que no se restringió un uso individual o particular de subsistencia sino la explotación comercial y masiva del mangle; el incumplimiento de la prohibición constituye una conducta tipificada en el ordenamiento jurídico como delito; todos los ciudadanos estamos obligados a preservar el medio ambiente por lo que la veda se justifica en la medida que privilegia el interés general; y especialmente está acreditado que la sociedad demandante se constituyó cuando la prohibición ya existía.

Para resolver el asunto planteado, la Sala abordará los siguientes temas: **i)** naturaleza del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo; **ii)** Daño especial como título de imputación; y, **iii)** Caso concreto.

1. Naturaleza del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo

El artículo 88 de la Carta Superior, consagra la acción de grupo reglamentada en los artículos 3, 46, 67 y demás normas concordantes de la Ley 472 de 1998, como un mecanismo al que puede acudir un grupo de ciudadanos con la finalidad de obtener la reparación de los daños que han padecido, cuyo origen debe tener una causa común,

El H. Consejo de Estado en sentencia proferida por la Sección Tercera el 16 de agosto de 2007, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente No 66001-23-31-000-2004-00832-01, sostuvo lo siguiente:

> "Se trata de una acción eminentemente reparatoria que propende por la economía procesal y la agilidad en la administración de justicia, en los eventos en que los afectados reúnen condiciones especiales que los identifican como un grupo. Busca que un grupo de personas que ha padecido perjuicios individuales demande conjuntamente la indemnización correspondiente, siempre que reúnan condiciones uniformes respecto de la causa común que originó dichos perjuicios y que el número de personas, miembros del grupo, no sea inferior a 20"

Así mismo señaló:

> "Ahora bien, sobre lo expresado, se debe tener en cuenta que la acción de grupo puede ser presentada por un número de personas inferior a 20, e incluso por una sola, la cual representará a las demás que hayan sido afectadas individualmente por el hecho dañoso, y ello sin necesidad de que cada uno de los interesados ejerza por separado su propia acción o haya otorgado poder (artículo 48 de la Ley 472); sin embargo, quien la formula debe proporcionar el nombre de los individuos que conforman el grupo o expresar los criterios que son necesarios para identificarlos y definir la

> existencia de aquél, y, además, justificar la procedencia de la acción (artículo 52 de la Ley 472). Por esta razón, es claro que el demandante tiene la carga de demostrar los requisitos previstos en el artículo 46 de la Ley 472 y, entre ellos, que el grupo está integrado al menos por 20 personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales.
>
> (…)
>
> "Si no se entendieran las normas mencionadas en los anteriores términos, resultaría inane la intención del legislador de proteger a grupos particularmente relevantes, por su número y por las condiciones de uniformidad exigidas en la ley, de acuerdo con el artículo 88 de la Constitución Política, mediante el otorgamiento a quienes lo conforman de una acción especial, con un trámite expedito. En efecto, su objetivo se cumplirá siempre que se permita su ejercicio a un grupo que reúna los requisitos exigidos, al margen de que no todos sus miembros estén interesados en formularla o de que algunos soliciten su exclusión, y aun de que no resulten prósperas las pretensiones de todos los demandantes, o las de ninguno de ellos".[9]

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley 472 de 1998, las acciones de grupo "son aquellas […] *interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas*". Sobre su titularidad, según el artículo 48 ibídem, la tienen *"las personas naturales o jurídicas que hubieren sufrido un perjuicio individual conforme lo establece el artículo 47"*.

Conforme al precedente citado, tenemos que la acción ejercida es procedente, en la medida en que la impetran más de 20 personas en su nombre y en el de los demás miembros del grupo –en este caso- constituido por doscientas treinta personas, todos miembros de la asociación de piloteros del pacifico que desde hace décadas se dedican a la explotación del mangle del pacifico.

Concretamente sobre si la causa de esa indemnización pretendida pudiera tener su origen en un acto administrativo de carácter general o particular, el H. Consejo de Estado al rendir concepto dentro de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta en contra del inciso segundo del artículo 145 de la ley 1437 de 2011[10], sostuvo que:

> "…el legislador dejó abierta la posibilidad de que se instaure la acción de grupo para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios irrogados a un número plural de personas, cualquiera que fuere la causa de estos, siendo el único requisito como determinante de la procedencia de la acción que sea común para todas las personas que reclaman el reconocimiento y pago de indemnización a través de la incoación de la acción de grupo. Adujo que, respecto de la naturaleza de dicha causa la ley no establece limitación alguna, por lo que puede tratarse de un acto administrativo ─de efectos individuales, generales o mixto─, de un hecho, de

---

[9] Ibídem

[10] **ARTÍCULO 145. REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO.** Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.
Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio.

> un contrato, de una omisión o de cualquier otra circunstancia, fenómeno o pronunciamiento que pudiere constituirse en fuente de daños resarcibles.
>
> Concluyó entonces que tanto los artículos pertinentes de la Ley 472 de 1998 como el artículo demandado de la Ley 1437 de 2011 sin lugar a duda posibilitan que la acción de grupo se instaure para reclamar el reconocimiento y pago de los perjuicios originados en cualquier modalidad de actuación u omisión de la Administración Pública o del sujeto que ejerza funciones administrativas -lo cual incluye a los actos administrativos, tanto del alcance general como de efectos individuales y concretos-.
>
> Aclaró que el inciso segundo previó un requisito de procedibilidad de la acción de grupo que solamente resulta aplicable en aquellos eventos en los cuales la fuente del daño la constituya un acto administrativo individual, consistente en que alguno de los miembros del grupo accionante hubiere interpuesto el recurso administrativo obligatorio, en caso de haber resultado procedente, en contra del acto individual que se identifica como causa de los correspondientes perjuicios.

En ese orden de ideas, la Ley 1437 de 2011 estableció la posibilidad de solicitar en acciones de grupo la nulidad de cualquier acto administrativo, agotando previamente el recurso administrativo obligatorio cuando se trate de un acto de carácter particular. Se precisa demás, que con esta inclusión normativa de ninguna manera se modificó la naturaleza exclusivamente indemnizatoria de la acción de grupo, por lo cual los pronunciamientos referidos a ese punto y que hayan sido previos a la promulgación del CPACA tendrán plena validez. (…)"[11]

En síntesis, dentro del proceso de la acción de grupo, es necesario que el juez corrobore *i)* la existencia del grupo, *ii)* la ocurrencia del daño alegado por el grupo, *iii)* si el daño de los demandantes que debe ser reparado, es imputable al demandado, *iv)* si se está ante una causal de exclusión de responsabilidad, y, *v)* cuál del monto a pagar a título de indemnización y qué otras medidas de reparación eventualmente son necesarias. Este análisis asegura que todos los elementos del fallo sean debidamente discutidos dentro de los términos procesales previstos por la normativa aplicable, en concordancia con el principio de debido proceso.[12]

2. Daño especial como título de imputación

En materia de responsabilidad Estatal, todo daño es considerado como una condición primordial e indispensable, y, para que sea indemnizable, se requiere que esté probatoriamente acreditado; además, dice el Consejo de Estado[13], debe tener las siguientes características: *"**(i)** que lesione un derecho, bien o interés, protegido legalmente por el ordenamiento legal; **(ii)** debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; **(iii)** que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente; por ende, no puede limitarse a una mera conjetura. Y finalmente, se debe determinar si es imputable o no a la autoridad demandada. Respecto a la imputación, la misma exige el análisis de dos*

---

[11] Auto del 13 de agosto de 2014, Sección Tercera, C.P. Hernán Andrade Rincón, Radicado No 25000-23-41-000-2013-02635-01
[12] T-849A de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[13] Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 1° de octubre de 2019. C.P. William Hernández Gómez, radicado No 66001-23-33-003-2012-00007-01(AG)REV

*esferas: **(i)** el ámbito fáctico y; **(ii)** la imputación jurídica, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico, según el cual, la indemnización del daño antijurídico cabe atribuirla al Estado cuando haya la sujeción de estos elementos."*

Sobre la noción de daño especial, su estudio no se centra en la naturaleza de la conducta estatal -la cual en muchas ocasiones se muestra acorde a derecho- sino que comporta el análisis en torno a precisar si el daño sufrido por el asociado se muestra como un desequilibrio injustificado en las cargas públicas que deben soportar normalmente las personas por el hecho de vivir en sociedad. Así lo ha sostenido la alta corporación[14]:

> "El daño especial, como régimen de responsabilidad ha sido elaborado a partir de la concepción de igualdad de las cargas públicas que pesan sobre los administrados; esto implica considerar *i)* que las cargas ordinarias o normales que se aplican sobre todos los ciudadanos o sectores específicos de ellos deben ser asumidas como un sacrificio o carga ordinaria frente al Estado, pero *ii)* los sacrificios particulares a que se vea abocado un ciudadano a consecuencia de una acción licita del Estado corresponde a una situación anormal que amerita ser compensada; así las cosas, aquí se prescinde por completo de la noción de actividad riesgosa."

En consecuencia, se hace necesario que el daño o lesión sufrida sea particularmente grave y desproporcionada en comparación con el sacrificio normal que le es imputado soportar a los administrados; de encontrarse que este daño es igual al que una totalidad de sujetos está sometida en aras de privilegiar el interés general, el Estado deberá omitir ejercer las acciones de reparación que del daño provienen; es decir, para que exista reparación por parte del Estado, el afectado deberá acreditar la antijuricidad del daño, entendiéndose ésta como desproporcionada, anormal, sin que tenga la obligación exclusiva de soportar porque rompe el derecho a la igualdad.

3. Análisis del caso concreto

La asociación de piloteros del Pacifico "ASOPILOTES" conformada por ciento noventa y un miembros, pretende se declare que se le han quebrantado derechos adquiridos al establecer la veda a la explotación del mangle del pacifico en el Valle del Cauca, y por tal razón, debe diseñarse un plan de indemnización respecto de todas las personas integrantes de la sociedad demandante.

3.1. El Daño

En el presente caso está probado que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en ejercicio de sus facultades estatutarias y las conferidas en la Ley 99 de 1993[15], Decreto Reglamentario número 1768 de 1994[16], las Resoluciones 1602 del 21 de diciembre de 1995[17], 020 del 9 de enero de

---

[14] Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de febrero de 2017, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicado No 52001-23-31-000-2001-00960-01 (33976).
[15] 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.
[16] por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la ley 99 de 1993.
[17] Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia.

1996[18], y 085 de 1996[19], profirió el acuerdo 015 del 15 de marzo de 2007, que dispone:

> "Artículo 1°. Establecer la veda para el aprovechamiento, movilización y comercialización de las siguientes especies forestales del ecosistema de manglar dentro del territorio del Valle del Cauca: Mangle rojo (Rhizophora mangle), Mangle negro (Avicennia germinans), Mangle blanco (Laguncularia racemosa), Mangle Piñuelo (Pelliciera rhizophoreas), Pelaojo (Conocarpus erecta), Nato (Mora megistosperma).
>
> (…)".

Lo anterior, considerado:

> 1. Que la Corporación mediante el Acuerdo del Consejo Directivo número CD 018 de agosto 14 de 1995, estableció la veda para el aprovechamiento, movilización y comercialización de cualquier variedad de mangle por el término de dos (2) años, la cual fue prorrogada respectivamente por el término de tres (3) años por los siguientes Acuerdos: número CD 24 de julio 18 de 1997, CD 21 de agosto 16 de 2000 y CD 022 de agosto 26 de 2003 por él término de tres (3) años. La medida adoptada por la Corporación se encuentra sustentada en la parte considerativa de los mencionados Actos Administrativos;
>
> 2. Que el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución 1602 del 21 de diciembre de 1995 regula las medidas que garantizan la sostenibilidad de los manglares de Colombia; esta Resolución es aclarada mediante la Resolución 020 del 9 de enero de 1996;
>
> 3. Que como medidas y disposiciones para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia, contenidas en las Resoluciones antes mencionadas se destacan: la prohibición de obras, industrias y actividades que puedan afectar el manglar en áreas forestales protectoras, de acuerdo con la zonificación del ecosistema manglar realizado por las Corporaciones Autónomas Regionales y/o Corporaciones de Desarrollo Sostenible que sean aprobados por el Ministerio en mención y además ratificó las vedas establecidas o que establezcan las Corporaciones en el ecosistema manglar;
>
> 4. Que mediante la Resolución número 0721 del 31 de julio de 2002 el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en su punto VI, estableció la zonificación de las áreas de manglar que corresponden a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca;
>
> 5. Que la CVC solicitó al Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la modificación de la zonificación del manglar mencionada en el anterior considerando, siendo aprobada mediante la Resolución 0696 del 19 de abril del 2006, bajo el sustento técnico remitido por la Corporación el día 3 de enero del 2006;
>
> 6. Que mediante la evaluación del estado del Ecosistema Manglar en el Departamento del Valle del Cauca de mayo del 2007, realizada por un Grupo multidisciplinario de la Corporación, contenida en el documento adjunto que hace parte integral del presente Acuerdo, se sustenta la necesidad de establecer la veda para el aprovechamiento, movilización y comercialización de productos forestales provenientes del ecosistema manglar;

[18] Por medio de la cual se aclara la Resolución No 1602 del 21 de diciembre de 1995
[19] por el cual la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, modifica parcialmente los Acuerdos CD-16 de junio 18 de 1995 y CD-15 de abril 24 de 1997.

> 7. Que conforme a la evaluación que se menciona en el anterior considerando, la veda que se establece en el presente Acuerdo, no regirá en el área del proyecto donde se encuentra permitido el aprovechamiento forestal en los términos del artículo 4° numeral 2 de la Resolución 0705 del 21 de abril del 2006, por la cual se otorga una Licencia Ambiental a la Sociedad Complejo Portuario Industrial de Buenaventura S.A., en concordancia con la Resolución 0696 del 19 de abril del 2006 proferidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial;
>
> 8. Que la Corporación debe acometer en su responsabilidad misional y como meta del PGAR 2002-2012, la ordenación de sus ecosistemas de vocación forestal y que para el caso del pacífico vallecaucano está compuesto por bosques de tierras bajas e inundables, en donde la llanura aluvial está integrada por las zonas de manglar identificadas y zonificadas por la entidad (CVC - 2002). Esta situación se presenta como una oportunidad para los ecosistemas de manglares, debido a la información y estudios detallados que les preceden y en virtud de las connotaciones de fragilidad de este tipo de formación vegetal;
>
> 9. Que la ordenación de los manglares deberá consolidar en el contexto de la Ley General Forestal, Ley 1021 de 2006 y de la Reglamentación del Capítulo IV, V, VII de la Ley 70 de 1993, un escenario de amplia participación, fortalecimiento organizativo de los Consejos comunitarios y Cabildos indígenas, integrar instrumentos científico-metodológicos decantados (Guía de criterios y parámetros evaluativos y de monitoreo al estado de los manglares) y avanzar con suficiencia en el diseño de acciones intersectoriales que redunden en la sostenibilidad de los manglares del departamento del Valle del Cauca; (...). (Subraya la Sala)

Del informe de zonificación, caracterización y ordenación de los manglares vallecaucanos realizado por la CVC en el año 2001, cuyo objetivo fue realizar, con la participación comunitaria, el manejo sostenible de los manglares del Valle del Cauca, mejorando y manteniendo su productividad sustentable para asegurar su resiliencia ecológica y oportunidades económicas de las generaciones presentes y futuras, se concluyó que el área total de cobertura del manglar vallecaucano es de 32.706 Ha[20], altamente intervenido, donde la sucesión vegetal está interrumpida, solo se encuentran árboles en estado brinzal[21] y/o latizal[22], si llegar a la etapa fustal[23]; los pocos fustales corresponden a árboles viejos mal formados que no generan ningún tipo de productividad y con base en las categorías de manejo establecidas se tiene que el 53% de ecosistema es necesario restaurarlo, el 20% está destinado a la preservación y el 34% al manejo, haciendo claridad que no se permiten aprovechamientos comerciales por cuanto la población está comprendida entre las dos primeras etapas de la sucesión. En consecuencia, se recomendó: (Fls. 162-187 C. Ppal 1)

> "Continuar con la veda, implementando actividades de investigación y tratamientos encaminados al mejoramiento del ecosistema, para que en mediano plazo se puedan poner al servicio de la comunidad. Mientras tanto formular e implantar con los mismos proyectos alternativos productivos conexos

[20] Hectáreas
[21] Planta nacida de semilla; los ejemplares tienen hasta un metro de altura.
[22] Se dice de la edad o del conjunto de árboles jóvenes y rectos, de unos diez a veinte centímetros de diámetro (a veces se admite hasta 30 cm).
[23] Mangle de hasta 36 .8 cm de diámetro y 18 m de altura

> del manglar como pesca, ecoturismo y otros, con el objeto de comprometerla en su conservación y manejo sostenible.
>
> En razón de que el Nato se encuentra en estado crítico o en vía de extinción, se recomienda especialmente un programa continuo de investigación aplicada y enriquecimiento, con el fin de evitar su colapso."

Así mismo, del monitoreo de los manglares del Valle del Cauca y la fauna asociada con énfasis en las aves y especies de importancia económica como la piangua y el cangrejo azul, realizado por Invemar Colombia y la CVC en 2007, se establece que la veda del mangle en el pacífico vallecaucano ha sido decretada por más de diez años y desde 1995, establecida en su totalidad; advirtiéndose como una causa en la baja de especies como la piangua, la alta intervención de los bosques del manglar donde se evidencia el corte del mangle rojo y mangle nato. (DVD Fl. 188 C. Ppal 1, páginas 13, 14, 91 y 131).

En esta secuencia, se advierte que la veda a la explotación del manglar del pacífico del Valle del Cauca, estuvo suficientemente motivada, expedida en cumplimiento de los deberes que le asisten a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, y que si bien causa un daño a quienes explotan la madera del mangle con fines de comercialización, éste no reviste la condición de antijurídico, en la medida en que esas restricciones se justifican porque buscan proteger derechos de mayor entidad para el conglomerado como son un ambiente sano, la sostenibilidad, supervivencia y existencia de las comunidades locales, la conservación de especies nativas, etc.

Tampoco resulta un daño indemnizable porque no resulta particularmente grave y desproporcionada en comparación con el sacrificio normal que le es imputado soportar al grupo, por encontrarse que es igual al que toda la población del pacifico vallecaucano está sometida en aras de privilegiar el interés general, es decir, no rompe el equilibrio de las cargas públicas; es obligación de todos los administrados preservar el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, y su inobservancia comporta incluso un delito[24].

De otro lado, tenemos del certificado de existencia y representación de la entidad privada expedido por la Cámara de Comercio de Buenaventura, que señala "*...QUE POR ACTA No 001 DEL 29 DE JUNIO DE 2014 ASAMBLEA, INSCRITA EN LA CÁMARA DE COMERCIO EL 10 DE JULIO DE 2014 BAJO EL No 830 DEL LIBRO I, SE CONSTITUYÓ LA ENTIDAD DENOMINADA ASOCIACIÓN DE PILOTEROS DEL PACIFICO SIGLA: ASOPILOTE*", cuyo objeto consiste en:

> "PROTEGER Y DEFENDER A TODAS AQUELLAS PERSONAS VINCULADAS DIRECTA O INDIRECTAMENTE A TODO LO REFERENTE AL MANEJO Y MANIPULACIÓN DE LA MADERA REDONDA O PILOTES DESDE EL CORTE, TRANSPORTE, CARGUE, DESCARGUE, VENTA E INCADA DE LA MISMA. TAMBIÉN SE DESARROLLARÁN ACTIVIDADES DE INGENIERIA DE OBRA

---

[24] Código Penal. Artículo 328. Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Modificado por el art. 29, Ley 1453 de 2011. El que con incumplimiento de la normatividad existente introduzca, explote, transporte, trafique, comercie, aproveche o se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos fáunicos, forestales, florísticos, hidrobiológicos de especie amenazada o en vía de extinción o de los recursos genéticos, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa hasta de diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

> CIVIL (COBIJANDO TODO LO REFERENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE OBRA CIVIL) CONTRATAR CON ENTIDADES NACIONALES O INTERNACIONALES, TODA ACTIVIDAD RELACIONADA A LA CONSTRUCCIÓN DE OBRA CIVIL Y PILOTAJE EN NUESTRA REGION, PROPONIENDO ACUERDOS CON LOS ENTES QUE SE REQUIERAN PARA EL BUEN DESARROLLO DE LA MISMA, TENIENDO EN CUENTA QUE ESTA ACTIVIDAD GENERA MUCHOS EMPLEOS DIRECTOS E INDIRECTOS A JOVENES Y ADULTOS MAYORES QUE NO HAN TENIDO OPORTUNIDAD LABORAL, DESARROLLAR PROPUESTAS Y PROYECTOS CON LAS ENTIDADES AMBIENTALES EN EL SOSTENIMIENTO, PRESERVACIÓN Y REFORESTACIÓN DEL MANGLAR (…)".

Con respecto al desarrollo de dicho objeto social, el señor Euclides Ibarguen Lemos, quien funge como Presidente de ASOPILOTES, en declaración de parte, afirmó:

> "(…) PREGUNTADO: Explíquele al despacho que es un pilote. CONTESTO: un pilote de mangle es un palo redondo, vienen de diferentes dimensiones, nosotros los trabajamos de diferentes dimensiones 8 pulgadas por 5, 7 u 8 metros de alto según el terreno donde vamos a pilotear por ejemplo cuando se piloteo el Comando de la Policía esos fueron palos de 13 y 15 metros que se hincaron ahí artesanalmente; eso lleva un martillo por ejemplo para ese palo era un martillo de 30 hombres halando 15 y 15 fuera del martilleo y del punteo y el recortador y eso a punta de martillo había que enterrar 15 metros, para que se pueda cimentar la zapata para el castillo o las columnas que son en su mayoría las edificaciones de Buenaventura, la CVC lo sabe, casi todas las construcciones de Buenaventura son piloteadas. PREGUNTADO: ¿Nos puede explicar en calidad de Presidente como se ejerce el objeto de dicha asociación? CONTESTÓ: Esa actividad es ancestral, es decir, nuestros padres y abuelos nos enseñaron la actividad del pilotaje, nuestra actividad es el pilotaje, para la casa, para el pilotaje. PREGUNTADO: ¿Quiere decir don Euclides que también de manera ancestral ejercen la actividad comercial de venderlo al público? CONTESTO: No, al público no, solo aquí en Buenaventura, no para el extranjero. PREGUNTADO: Sírvase manifestarle al despacho qué proyectos ha desarrollado la sociedad para la preservación y/o la reforestación del manglar. CONTESTO: Yo no sé, pero dado el caso que nos toque, pues no vamos a reforestar. Toma la palabra el apoderado de la CVC e interroga al testigo. PREGUNTADO: Don Euclides, dígale al despacho que fue lo que prohibió la CVC con la veda del mangle y por qué. CONTESTÓ: No sé. La veda del mangle. PREGUNTADO: Don Euclides, la CVC estableció que las actividades ancestrales como corte y recolección del mangle para vivienda y hechura de canoas no está prohibida y se viene realizando si ningún problema; ¿esas actividades las sigue realizando ASOPILOTES? CONTESTÓ: no, no, nosotros lo que hacemos el pilotear."

Si bien los accionantes insisten en afirmar que no han podido continuar con el objeto de su sociedad que es "pilotar" desde aproximadamente 2007, está probado que conformaron la sociedad ASOPILOTES en el año 2014, esto es, que conociendo de la prohibición y que la actividad está tipificada en el ordenamiento como delito, continuaron con su labor de explotación y comercialización de la madera del mangle; así lo demuestra la condena impuesta a uno de los accionantes Abelardo Rivas Cuero, el 11 de junio de 2015 por el delito de "ilícito de aprovechamiento de los recursos naturales renovables", a 42 meses de prisión. (Fls. 364-372 C. Ppal 2), situación que constituye un argumento más para negar la imputación de responsabilidad deprecada, pues por principio general nadie puede beneficiarse de su propio dolo, culpa o impericia.

En conclusión, el daño reclamado por los accionantes no resulta antijurídico, pues las restricciones impuestas por la demandada, que se aplican a todos, habitantes o no de las áreas de mangle, permiten y protegen las condiciones de existencia de las comunidades directamente beneficiadas con estos ecosistemas, pretenden proteger su productividad en especies de flora y fauna que constituyen parte de los recursos de pan coger de las comunidades aledañas; de otra parte, la restricción opera sobre especies protegidas y en vía de extinción como se extrae de los estudios que motivan los actos administrativos, circunstancias que en razón de la importancia para la conservación del medio ambiente que garantice la supervivencia de la especie humana, está resguardados en el ordenamiento penal, cuando tipifica su explotación no regulada como delito.

Así las cosas, el objeto de la apelación que era establecer si los perjuicios sufridos por la asociación demandante están probados o no se torna inane pues no existe un daño antijurídico que deba ser reparado vía indemnización de perjuicios y por estas razones se confirmará la sentencia impugnada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia No. 001 del 6 de febrero de 2020 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Buenaventura, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Una vez en firme la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen.

TERCERO: ADVERTIR que el canal oficial de comunicación del Tribunal es rpmemorialestadmvcauca@cendoj.ramajudicial.gov.co al cual se remitirán todos los memoriales **identificando la radicación completa del expediente, el magistrado ponente, el medio de control, las partes y el asunto so pena de no gestionar el memorial. Las partes darán cumplimiento al artículo 78.14 del CPG so pena de multas.** La sede electrónica del Tribunal es SAMAI, donde podrá consultarse el expediente digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad pública que se presentan en el país a raíz del COVID-19 y suscrita electrónicamente en la plataforma

http://samairj.consejodeestado.gov.co en donde se puede corroborar su autenticidad.

ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

VICTOR ADOLFO HERNANDEZ DIAZ
Magistrado

ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada