



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

**Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
Radicación núm.: 15001-23-31-000-2011-00329-01  
Demandante: FUNDACIÓN MONTECITO  
Demandados: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ Y PISCIFACTORÍA REMAR S.A.S.  
Vinculados: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (HOY AGENCIA DE DESARROLLO RURAL<sup>1</sup>) Y OTROS<sup>2</sup>  
Coadyuvante: ASOCIACIÓN IXOBRYCHUS

---

**Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por el actor popular y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, contra la sentencia de 29 de enero de 2025 proferida por la Sala de Decisión núm. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá.

**I. ANTECEDENTES**

**I.1. La demanda**

1. La Fundación Montecito, por intermedio de su representante legal<sup>3</sup>, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, presentó demanda contra la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y Piscifactoría Remar S.A.S., con el propósito de obtener la salvaguarda de los derechos establecidos en los literales a), c), d), g), l) y n) del artículo 4º<sup>4</sup> de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sucesión procesal reconocida en auto del 11 de octubre de 2017.

<sup>2</sup> Departamento de Boyacá, municipio de Tota, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Piscitota S.A., Aso-orégano, Truchicol S.A.S., Acuatrucha Ltda., Troutco S.A.S. y Prolago S.A.S.

<sup>3</sup> Felipe Andrés Velasco Sáenz.

<sup>4</sup> [...] Artículo 4º.- *Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*  
a) *El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;*  
[...]

*c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;*  
d) *El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*  
[...]

*g) La seguridad y salubridad públicas;*  
[...]

*l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;*  
[...]

*n) Los derechos de los consumidores y usuarios. [...]”.*

<sup>5</sup> [...] Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones [...].”



2. La demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>6</sup>:

**“[...] 1. Generales (art 2 Ley 472/98):**

**1.1. Evitar el daño contingente:**

*Esto es, evitar que se consolide una zona muerta (o zona hídrica con anoxia -sin/ o casi sin oxígeno-) por cuenta de la eutrofización en el cuerpo lacustre del área y/o entorno de localización de la truchicultura flotante de REMAR LTDA. en el Lago de Tota, y las repercusiones que ello trae -proliferación de organismos patógenos, insalubridad, afectación del ecosistema y especies-.*

**1.2. Hacer cesar la vulneración sobre los derechos e intereses colectivos detallados en ordinal ii de ésta demanda.**

*Esto es, que cese de manera inmediata toda vulneración sobre los derechos e intereses colectivos citados, por cuenta de la truchicultura flotante de REMAR LTDA., según se ha descrito al detalle en el acápite respectivo (ordinal ii de ésta acción). A nadie por motivos económicos ni derecho al trabajo (caso de REMAR LTDA.) le puede estar permitido causar daño al medio ambiente como lo hace, dentro de un contexto de absoluta inacción frente al perjuicio que causa.*

**1.3. Hacer cesar la amenaza o peligro sobre los derechos e intereses colectivos detallados en ordinal iii de ésta demanda.**

*Esto es, que cese de forma inmediata esa amenaza, toda vez que la actividad truchícola de REMAR LTDA. es un hecho (pasado y presente), que representa amenaza en cada uno de los días de continuidad futura de esa actividad.*

*Asimismo, urge poner fin a la amenaza de desmedro a la moral administrativa, representada en el riesgo de que el Estado se vea forzado a adelantar y cubrir por su cuenta y riesgo y sin aprovisionamiento económico adecuado de la misma fuente, todas las tareas de reparación ambiental de la zona del Lago de Tota impactada con la actividad truchícola de REMAR LTDA.*

*De igual modo, se precisa que terminen los riesgos de vulneración a la libre competencia económica, del predio ribereño sometido al impacto de esa actividad truchícola de REMAR LTDA., en los términos ya expuestos en ordinal iii-3 de ésta acción.*

**1.4. Restituir las cosas a su estado anterior:**

*Esto es, que las partes demandadas, en conjunto y/o de la manera como decida la sentencia en virtud del grado de responsabilidad asignado a cada una de las partes pasivas frente al daño causado según se ha venido exponiendo; se les convine a ejecutar todas las acciones del caso, necesarias para restituir a plenitud las cosas a su estado anterior, esto es, al momento previo al inicio de la siembra de trucha, cuando el agua del lago en zona de jaulones y el predio arrendado no tengan ningún tipo de desechos o residuos orgánicos vertidos sobre sus cuerpos.*

**2. Específicas:**

[...]

**2.2. Negación de continuidad:**

---

<sup>6</sup> Cfr. Índice 293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá radicación núm. 15001233100120110032901, carpeta denominada: “56\_ED\_15001233300020110032(.RAR) NroActua 293”, documento denominado: “C2”, fls. 357 y 372. Mediante auto de 1.º de agosto de 2012, el magistrado sustanciador de primera instancia admitió la “[...] la solicitud de corrección de la demanda [...]”. Se excluye el numeral 2.1 del acápite de pretensiones que se refiere a la solicitud de medidas cautelares.



*Negar, o prohibir a PISCIFACTORÍA REMAR LTDA. la posibilidad de continuar y/o emprender cultivo de trucha mediante jaulones flotantes situados en aguas del Lago de Tota, y caducar en forma definitiva sus permisos; ofreciendo como alternativa que adopte otro método de cultivo, como en estanques situados en tierra [no en aguas del lago ni en la ronda], donde es posible tener control ambiental.*

*Ordenar el desmonte de la infraestructura y actividad montada para el cultivo en jaulones flotantes, concediendo el beneficio de la gradualidad, fijando plazo máximo.*

**2.3. Orden de negativa a permisos:**

*Ordenar a las autoridades públicas demandadas la instrucción de no expedir permisos de ocupación de cauce ni de cultivo, para la industria truchícola en jaulas flotantes en el Lago de Tota; señalando que lo factible y sostenible es el cultivo en estanques y de acuerdo a las normas y licencias aplicables, situados fuera del Lago y de la ronda del mismo.*

**2.4. Orden de restitución de las cosas a su estado anterior:**

*Ordenar a los demandados, con participación en gastos de acuerdo al grado de su responsabilidad según se logre determinar a lo largo del proceso; que ejerzan todas las acciones y/o tareas necesarias para restituir el estado ambiental del Lago de Tota en la zona de impacto de la truchifactoría flotante de REMAR LTDA., a como estaba antes de iniciarse la actividad truchícola citada, esto es:*

- a. agua y lecho lacustre libres de residuos orgánicos provenientes de la truchicultura,*
- b. lecho libre de anclajes y elementos físicos arrojados intencional o accidentalmente para el adelanto de la actividad.*

*Tareas que tengan peritaje y seguimiento de instituciones académicas o científicas reconocidas que permitan avalar al respecto, e interventoría a cargo de la entidad aquí demandante u otra entidad ambientalista que represente intereses colectivos claros en la zona, costos asumidos en su totalidad por los demandados, cuya terminación dependerá de comprobación favorable de ésta vigilancia frente a la restitución ambiental descrita.*

*De considerarse por parte del fallador esto físicamente imposible de realizar por motivos o comprobaciones que surjan a lo largo del proceso, subsidiariamente pido ordenar a los demandados sufragar la totalidad de los costos que se determinen necesarios para resarcir, indemnizar o compensar el daño causado. La evaluación y determinación de esto, de las tareas compensatorias necesarias, estaría en cabeza de una autoridad académica pública de prestigio nacional (ej. U. Nacional, UPTC) en unión con los organismos del caso, y la interventoría de la entidad demandante u otra entidad ambientalista que represente intereses colectivos claros en la zona, todo mediante un proyecto profesional específico encaminado al aporte de respuestas al tema; a fin de aportar credibilidad en este aspecto, y proveer elementos cognitivos necesarios en la comprensión de éste fenómeno de impacto ambiental, en la acuicultura como un todo a nivel nacional.*

**2.5. Orden de advertencias a la comunidad:**

*Ordenar a los demandados, con participación en gastos de acuerdo al grado de su responsabilidad según se logre determinar a lo largo del proceso; que emitan advertencias a la comunidad, en cantidad que determine la sentencia, con amplia*



*difusión en medios, así como a las autoridades locales y departamentales de salud y del servicio público de acueducto que se surten de agua del Lago de Tota; sobre el riesgo de presencia de organismos patógenos en el agua proveniente del lago de Tota, por exposición a vertimientos orgánicos de la industria truchícola en cuestión.*

**2.6. Perjuicios:**

*Condenar a los demandados al pago de perjuicios, por los daños causados a los derechos e intereses colectivos según lo relatado en ordinales (ii, iii) y hechos de esta demanda; determinación de los cuales se hará en trámite incidental una vez se acoja ésta pretensión.*

**2.7. Incentivo:**

*Reconocer y fijar el incentivo a favor del actor popular, en los términos del art 34 de la Ley 472/98 y art. 1005 del C. Civil (recompensa al actor popular).*

**2.8. Amparo de pobreza:**

*Conceder el amparo de pobreza de conformidad con el art 19 de la Ley 472/98, en consideración a que la entidad demandante no puede asumir los costos de peritación requeridos en pruebas.*

**2.9. Costas procesales:**

*Condenar a los demandados al pago de las costas del proceso [...]” (negrilla del texto).*

2. El actor popular resaltó la importancia del lago de Tota por su valor histórico, características ambientales y por ser fuente de agua potable para aproximadamente 500.000 personas en diversos municipios de Boyacá.
3. Señaló que Piscifactoría Remar en el año 2007 arrendó el predio denominado Quinto Lote por 15 años para cultivar trucha en jaulones flotantes. Manifestó que la empresa informó que produciría hasta 5 t/mes, pero alcanzó una capacidad seis veces mayor, pese a que Corpoboyacá autorizó únicamente 15 t/mes.
4. Explicó que en el cultivo de trucha en jaulas flotantes los desechos contaminantes caen directamente al lecho del lago sin remoción, tratamiento o control. Estimó que diariamente se generan 1,08 t de desperdicios entre alimento no consumido y excretas.
5. Indicó que dichos residuos contienen altos niveles de fósforo y nitrógeno, lo que provoca eutrofización, entendida como el exceso de nutrientes que consume el oxígeno para su descomposición, generando zonas muertas, proliferación de bacterias y toxinas que contaminan el agua y generan enfermedades en animales y humanos.
6. Refirió que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá mediante Resolución núm. 0883 del 31 de octubre de 2007 otorgó una concesión de aguas a Piscifactoría Remar para ocupar 4.740 m<sup>2</sup> de cauce, incluyendo 11 jaulas flotantes y un área de



seguridad por el tiempo de duración del proyecto, renovable cada 10 años, imponiendo como obligación limpiar periódicamente las jaulas para evitar contaminación.

7. Cuestionó que dicho acto administrativo omitió definir especies permitidas y prohibidas; exigir estudios de impacto ambiental o de salubridad; prever medidas para controlar desperdicios; exigir confinamiento del área de seguridad; imponer restricciones sobre insumos y medicamentos; coordinar con otras autoridades; establecer compensaciones ambientales; notificar a propietarios aledaños; advertir sobre cumplimiento de normas ambientales; y permitir participación de veedores ambientales.
8. Trajo a colación publicaciones sobre el impacto ambiental de la acuicultura en jaulones flotantes, expuso las razones de la vulneración de los derechos colectivos y destacó la relevancia regional de conservar el lago de Tota.

## **I.2. Actuación procesal en primera instancia**

9. El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, mediante auto de 15 de junio de 2011<sup>7</sup>, declaró la nulidad de lo actuado dentro del proceso, por carecer de competencia funcional y remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Boyacá.

10. El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante auto de 12 de julio de 2011<sup>8</sup>, admitió la demanda, negó la solicitud de medidas cautelares y el amparo de pobreza.

11. Por medio de auto de 5 de marzo de 2012<sup>9</sup>, rechazó por improcedente el recurso de reposición interpuesto por el actor popular contra el trámite secretarial de traslado para contestar la demanda y rechazó por improcedente las solicitudes de sustitución y reforma de la demanda presentadas por el actor popular. Igualmente, por auto de 16 de mayo de 2012<sup>10</sup>, resolvió rechazar por improcedente la solicitud de aclaración o corrección de la demanda.

12. El Tribunal Administrativo de Boyacá mediante auto de 1.º de agosto de 2012<sup>11</sup> revocó la providencia de 16 de mayo de 2012 y dispuso la admisión de la solicitud de corrección de la demanda presentada el 23 de abril de 2012.

---

<sup>7</sup> Cfr. Índice 293 del expediente digital del Tribunal radicación núm. 15001233100120110032901, carpeta denominada: "56\_ED\_15001233300020110032(.RAR) NroActua 293", documento denominado: "C2", fol. 5.

<sup>8</sup> Cfr. Índice 293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, radicación núm. 15001233100120110032901, carpeta denominada: "56\_ED\_15001233300020110032(.RAR) NroActua 293", documento denominado: "C2", fol. 10.

<sup>9</sup> Cfr. Índice 293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, radicación núm. 15001233100120110032901, carpeta denominada: "56\_ED\_15001233300020110032(.RAR) NroActua 293", documento denominado: "C2", fol. 286.

<sup>10</sup> Cfr. Índice 293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, radicación núm. 15001233100120110032901, carpeta denominada: "56\_ED\_15001233300020110032(.RAR) NroActua 293", documento denominado: "C2", fol. 363.

<sup>11</sup> Cfr. Índice 293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá radicación 15001233100120110032901, carpeta denominada: "56\_ED\_15001233300020110032(.RAR) NroActua 293", documento denominado: "C2", fol. 372.



13. El 9 de mayo de 2013<sup>12</sup> decretó las pruebas del proceso y por medio de auto de 17 de julio de 2013<sup>13</sup> repuso parcialmente el auto de 9 de mayo de 2013 y concedió el amparo de pobreza.

14. El 1.º de febrero de 2022<sup>14</sup> llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento la cual se declaró fallida.

15. Por medio de auto de 3 de marzo de 2022<sup>15</sup>, el tribunal decretó algunas pruebas en virtud de las vinculaciones procesales ordenadas mediante el auto de 2 de julio de 2021.

16. El 7 de junio de 2024<sup>16</sup> corrió tránsito para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

### I.3. Contestaciones de la demanda

#### I.3.1. Corporación Autónoma Regional de Boyacá (CORPOBOYACA)

17. La Corporación se opuso a las pretensiones de la demanda a través de escrito de 25 de octubre de 2011<sup>17</sup> y solicitó que se declare la ausencia de responsabilidad de la entidad, así como la inexistencia de violación de derechos colectivos por parte de esta.

18. Afirmó que su competencia se limita a la administración, control y protección del recurso hídrico y a la regulación de la ocupación de cauces, incluyendo medidas y sanciones por incumplimiento de permisos, pero sin facultades para regular la producción pesquera ni su comercialización, funciones reservadas a autoridades del sector agropecuario y pesquero.

19. Manifestó que de conformidad con el Decreto 3759 de 30 de septiembre de 2009<sup>18</sup>, la autoridad competente para regular y autorizar la actividad piscícola es el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), encargado de expedir los permisos y avalar los procedimientos para el ejercicio de la acuicultura comercial.

20. Indicó que, conforme a lo establecido en el Decreto 2820 de 5 de agosto de 2010<sup>19</sup>, la acuicultura comercial no se encuentra incluida de las actividades que requieren licencia ambiental, razón por la cual no es exigible la presentación de un estudio de impacto ambiental para su desarrollo.

<sup>12</sup> Cfr. Índice 293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá Rad. 15001233100120110032901, carpeta denominada: "56\_ED\_15001233300020110032(RAR) NroActua 293", documento denominado: "C3", fol. 91 a 95.

<sup>13</sup> Cfr. Índice 293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá Rad. 15001233100120110032901, carpeta denominada: "56\_ED\_15001233300020110032(RAR) NroActua 293", documento denominado: "C3", fol. 122 a 129.

<sup>14</sup> Cfr. Índice 00341 del Tribunal Administrativo de Boyacá Rad. 15001233100120110032901.

<sup>15</sup> Cfr. Índice 0035 del Tribunal Administrativo de Boyacá Rad. 15001233100120110032901.

<sup>16</sup> Cfr. Índice 00424 del Tribunal Administrativo de Boyacá Rad. 15001233100120110032901.

<sup>17</sup> Cfr. Índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C2.pdf", Fol. 183 a 201.

<sup>18</sup> "[...] Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder, y se dictan otras disposiciones [...]."

<sup>19</sup> "[...] Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. [...]"



21. Explicó que de conformidad con los artículos 100 de la Ley 134 de 31 de mayo de 1994<sup>20</sup> y 1.º de la Ley 850 de 18 de noviembre de 2003<sup>21</sup>, no resulta procedente la aplicación de veedurías ciudadanas por cuanto se trata de una actividad económica de carácter privado.

22. Precisó que la verificación del impacto de la actividad sobre la salubridad del agua y los riesgos por su consumo no corresponde a la Corporación, sino a la Secretaría de Salud de Boyacá, autoridad competente para otorgar la autorización sanitaria conforme al Decreto 1575 de 30 de septiembre de 2007<sup>22</sup> y demás normas aplicables.

23. Indicó que, conforme a la Resolución núm. 848 de 2008<sup>23</sup> del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la autorización para el ejercicio de la piscicultura de especies exóticas, invasoras o trasplantadas corresponde al INCODER, entidad encargada de exigir las medidas de bioseguridad necesarias; mientras que las Corporaciones Autónomas Regionales intervienen únicamente en actividades de prevención, control y manejo de dichas especies, función que en este caso no ha sido ejercida, toda vez que el cultivo de trucha existente no representa riesgo de sobre población ni pérdida del control sobre la especie que justifique su actuación.

24. Resaltó que las actuaciones realizadas en el expediente núm. OOCA-0155/07, correspondiente a la sociedad Piscifactoría Remar Ltda., las cuales dan cuenta que mediante la Resolución núm. 0883 de 31 de octubre de 2007 se otorgó una concesión de aguas superficiales y ocupación de cauce en un área total de 4.740 m<sup>2</sup> para la instalación de 11 jaulas flotantes, junto con el área de seguridad y rompeolas, estableciéndose su renovación cada diez años. Igualmente, el 29 de octubre de 2010 se emitió el concepto técnico núm. HA-0068/10 en el que se evaluaron los planos, cálculos y memorias técnicas del sistema de captación de agua del Lago de Tota.

25. Advirtió que, en desarrollo de labores de seguimiento y vigilancia, el 5 de noviembre de 2009 se practicó visita técnica que dio lugar al concepto técnico núm. PV-0047/2009, orientado al seguimiento de la concesión; y el 14 de junio de 2011, mediante auto núm. 0727, se ordenó una nueva visita técnica para verificar el uso del recurso hídrico, se avocó conocimiento de reportes técnicos y registros de operación, así como de análisis de agua y planos de jaulas flotantes, remitiendo esta información a la Subdirección de Administración de Recursos Naturales para su evaluación.

26. Señaló que, en relación con las actuaciones de carácter sancionatorio, mediante Resolución núm. 3053 de 9 de noviembre de 2010 se impuso una medida preventiva consistente en la suspensión provisional de descargas de vertimientos y de

---

<sup>20</sup> [...] Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. [...]"

<sup>21</sup> [...] Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas [...]"

<sup>22</sup> [...] Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano. [...]"

<sup>23</sup> [...] Por la cual se declaran unas especies exóticas como invasoras y se señalan las especies introducidas irregularmente al país que pueden ser objeto de cría en ciclo cerrado y se adoptan otras determinaciones. [...]"



disposición de residuos sólidos en el suelo, hasta obtener los permisos correspondientes. Por medio de la Resolución núm. 3054 de esa misma fecha se formularon cargos por vertimientos y disposición inadecuada de residuos sin autorización, contaminación del recurso suelo e incumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 0883 de 2007.

27. Mediante auto núm. 2270 de 9 de noviembre de 2010 no se aprobó la información técnica del sistema de bombeo, se ordenó la presentación de nuevos planos y se requirió acreditar la siembra de 2.000 árboles como medida de compensación, así como presentar el programa de uso eficiente y ahorro de agua y efectuar semestralmente análisis físico-químicos y bacteriológicos del agua en el área de las jaulas, reportar dichos ensayos a la Corporación, realizar la limpieza periódica de las jaulas y trasladar los residuos a la orilla para su tratamiento, prohibiendo su vertimiento en las aguas del lago; mediante Resolución núm. 3055 de esa fecha se declaró la caducidad de la concesión por varias causales y se ordenó solicitar su modificación para incluir el uso industrial; y el 14 de junio de 2011, mediante auto núm. 0726, se abrió a pruebas el trámite sancionatorio ambiental y se dispuso la práctica de una visita técnica para verificar las condiciones de disposición de residuos.

28. Finalmente, presentó como excepciones las que denominó: i) “[...] ausencia de elementos que estructuren responsabilidad a Corpoboyacá [...]”; y ii) “[...] falta de legitimación en la causa por pasiva [...]”.

### **I.3.2. Piscifactoría Remar S.A.S.**

29. La sociedad se opuso a las pretensiones de la demanda por medio de escrito de 2 de septiembre de 2011<sup>24</sup>, al sostener que no ha incumplido sus obligaciones legales y resaltó que el acervo probatorio no demuestra una afectación a los derechos colectivos invocados.

30. Alegó que su actividad productiva se desarrolla conforme a la normativa vigente, precisando que el ordenamiento jurídico colombiano no prohíbe el cultivo de trucha en jaulas flotantes, y que, por el contrario, desde 1976 el Gobierno Nacional y organismos internacionales como la FAO<sup>25</sup> han promovido el cultivo de peces en jaulas en el lago de Tota.

31. Manifestó que la acción popular fue dirigida exclusivamente contra su empresa, pese a que en el lago operan otras empresas y personas naturales que realizan la misma actividad, así como actividades agrícolas que emplean plaguicidas y otros insumos, y vertimientos de viviendas, hoteles y restaurantes, todos los cuales generan impactos ambientales.

---

<sup>24</sup> Cfr. Índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: “56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236”, documento denominado: “15001233300020110032900-C2.pdf”, pág. 17 a 38; Fol. 160 a 161; Fol. 162 a 182; Fol. 398 a 425.

<sup>25</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.



32. Aunado a lo anterior, indicó que no se configura una afectación al derecho a la libre competencia, por tratarse de un perjuicio de carácter particular, en tanto que “[...] la acción popular la inicia el accionante solamente contra la empresa contra la que él y su esposa tienen litigios comerciales lo que demuestra su interés individual y utiliza la acción popular para disfrazar sus verdaderos intereses [...]”

33. Señaló que los documentos aportados carecen de pertinencia, por cuanto corresponden a estudios realizados en un cuerpo de agua distinto y bajo condiciones derivadas del uso de fertilizantes agrícolas, más no de la actividad de acuicultura, razón por la cual no resultan aplicables al caso objeto de estudio.

34. Argumentó que piscifactoría es la principal interesada en preservar la calidad ambiental del lago, pues la existencia de zonas contaminadas o muertas impediría la continuidad de su explotación económica, y que, de existir un deterioro ambiental significativo, se habrían presentado episodios de mortandad de trucha, lo que no ha ocurrido.

35. Sostuvo que la acción resulta improcedente, en la medida en que no obran elementos probatorios que permitan establecer la ocurrencia de la contaminación referida ni el incumplimiento de los permisos ambientales otorgados. Añadió que las verificaciones técnicas efectuadas por las autoridades competentes no han identificado impactos adversos sobre el ecosistema y que, como consecuencia, no se han impuesto sanciones por infracción a la normativa aplicable.

36. Indicó que, incluso, por fuera de los requerimientos de Corpoboyacá, el 21 de octubre de 2010 presentó un plan adicional de manejo ambiental orientado a garantizar la mejor gestión posible en el desarrollo de su actividad acuícola.

### **I.3.3. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)<sup>26</sup>**

37. El INCODER se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

38. Expuso la evolución normativa de sus competencias y precisó en virtud del Decreto 4181 de 3 de noviembre de 2011<sup>27</sup>, las funciones en materia pesquera y acuícola fueron transferidas a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca — AUNAP.

---

<sup>26</sup> Auto de 5 de marzo de 2012, por medio del cual se ordena su vinculación. Cfr. índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: “56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236”, documento denominado: “15001233300020110032900-C2.pdf”, Fol.286 a 290.

<sup>27</sup> “[...] Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap). [...]”



### **I.3.4. El Departamento de Boyacá<sup>28</sup>**

39. La entidad se opuso a las pretensiones de la demanda a través de escrito de 11 de abril de 2012<sup>29</sup> y solicitó que se declare la ausencia de responsabilidad en tanto no tiene legitimación en la causa por pasiva.

40. Precisó que no se encuentra vinculado a ninguno de los hechos objeto de la demanda, ni ha tenido incidencia en las decisiones adoptadas por la sociedad Piscifactoría Remar Ltda. o por Corpoboyacá, entidades que gozan de autonomía administrativa, financiera y representación legal.

41. Destacó que los hechos, pretensiones y pruebas aportadas se dirigen exclusivamente a determinar la responsabilidad de dichas entidades, sin que del contenido de la demanda se desprendan razones fácticas o jurídicas para vincular al Departamento de Boyacá.

### **1.3.5. Municipio de Tota<sup>30</sup>**

42. El Municipio se opuso a las pretensiones de la demanda a través de escrito de 13 de abril de 2012<sup>31</sup>, toda vez que no existe actuación u omisión atribuible a la entidad que configure la vulneración de derechos colectivos invocados por la accionante.

43. Señaló que la industria truchícola REMAR, que opera desde 2007, cumple con los permisos y exigencias sanitarias correspondientes, sin que conste actividad ilegal ni daño ambiental en su jurisdicción; precisó, además, que no le compete otorgar autorizaciones para esta actividad ni intervenir en asuntos de carácter estrictamente privado y comercial.

44. Finalmente propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

---

<sup>28</sup> Auto de 5 de marzo de 2012, por medio del cual se ordena su vinculación. Cfr. índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C2.pdf", Fol.286 a 290.

<sup>29</sup> Cfr. índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C2.pdf", Fol.309 a 313.

<sup>30</sup> Auto de 5 de marzo de 2012, por medio del cual se ordena su vinculación. Cfr. índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C2.pdf", Fol. 430 a 441.

<sup>31</sup> Cfr. índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C2.pdf", Fol.320 a 321.



### 1.3.6. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)<sup>32</sup>

45. La entidad se opuso a las pretensiones de la demanda a través de escrito de 26 de octubre de 2012<sup>33</sup>, toda vez que no se encuentran vulnerados los derechos colectivos señalados, por la acción o por la omisión de este.

46. Argumentó que el INCODER ejerció correctamente sus competencias en materia de pesca y acuicultura hasta el 31 de diciembre de 2011, otorgando a Piscifactoría Remar S.A.S. los permisos necesarios y cumpliendo con los requisitos legales y ambientales aplicables, y que al recibir el expediente en cumplimiento del Decreto 4181 ha actuado dentro de sus competencias al autorizar y controlar la actividad acuícola del permisionario sin intervenir en las competencias ambientales asignadas a otras autoridades; y cumpliendo plenamente con el marco legal vigente.

47. Manifestó que, conforme al principio de autorresponsabilidad del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, corresponde al actor aportar pruebas que sustenten sus pretensiones, y en el presente caso no existe sustento probatorio frente a los derechos que pretende reclamar contra la entidad.

### 1.3.7. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>34</sup>

48. El Ministerio se opuso a las pretensiones de la demanda a través de escrito de 18 de diciembre de 2012<sup>35</sup>, argumentando que carece de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto las competencias relacionadas con la actividad pesquera y acuícola fueron transferidas a la AUNAP con la expedición del Decreto 4181.

### 1.3.8. Piscitota S.A.<sup>36</sup>, Aso-orégano<sup>37</sup>, Truchicol S.A.S.<sup>38</sup>, Acuatrucha Ltda.<sup>39</sup> y Troutco S.A.S.<sup>40</sup>

49. Las sociedades vinculadas<sup>41</sup>, encargadas del cultivo de trucha en jaulas flotantes dentro del lago de Tota se pronunciaron a través del mismo apoderado, oponiéndose a la demanda en los siguientes términos:

---

<sup>32</sup> Auto de 1 de agosto de 2012, por medio del cual se ordena su vinculación. Cfr. índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C2.pdf", Fol.372 a 379.

<sup>33</sup> Cfr. índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C2.pdf", Fol.478 a 481.

<sup>34</sup> Auto de 1 de agosto de 2012, por medio del cual se ordena su vinculación. Cfr. índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C2.pdf", Fol.372 a 379.

<sup>35</sup> Cfr. índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C2.pdf", Fol.493 a 497.

<sup>36</sup> Cfr. índice 00299 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá.

<sup>37</sup> Cfr. índice 00297 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá.

<sup>38</sup> Cfr. índice 00296 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá.

<sup>39</sup> Cfr. índice 00298 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá.

<sup>40</sup> Cfr. índice 00295 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá.

<sup>41</sup> Cfr. índice 00286 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá.



50. Manifestaron que los hechos y pretensiones de la demanda se refieren exclusivamente a Piscifactoría Remar, por lo que las demás sociedades vinculadas no tienen participación directa en las situaciones descritas por el actor popular.

51. Señalaron que su actividad truchícola se desarrolla con los permisos y autorizaciones ambientales correspondientes y que, en virtud de la Resolución núm. 1310 de 7 de abril de 2017 expedida por Corpoboyacá, quedó subsanada la situación de hecho que motivó la acción, toda vez que la actividad se encuentra plenamente autorizada. Añadieron que la misma resolución estableció la obligación de implementar colectores para la recolección de excretas, sobrantes de alimento y residuos del procesamiento de trucha, los cuales son tratados por empresas especializadas y transformados en compostaje para uso agroforestal, cumpliendo así con las medidas de mitigación ordenadas por la autoridad ambiental.

52. Afirmaron que no existe evidencia de que su actividad genere problemas de salubridad pública ni afecte directamente el ecosistema del lago, señalando que otras actividades, como la agricultura, la ganadería, el sector hotelero y los servicios de alcantarillado, también inciden sobre el entorno.

### **1.3.9. Prolago S.A.S.<sup>42</sup>**

53. El magistrado sustanciador de primera instancia vinculó oficiosamente a la sociedad mediante auto de 2 de julio de 2021, debido a que ésta desarrolla la actividad de cultivo de trucha en jaulas flotantes ubicadas dentro del Lago de Tota; sin embargo, la sociedad no presentó pronunciamiento alguno al respecto<sup>43</sup>.

### **1.3.10. Coadyuvancia**

54. La Asociación Ixobrychus solicitó ser tenida como coadyuvante del actor popular, petición que fue admitida por el Tribunal mediante auto de 28 de agosto de 2013<sup>44</sup>. En ejercicio de su intervención, la Asociación respaldó los hechos y pretensiones de la demanda y manifestó la necesidad de que el lago de Tota sea declarado sitio Ramsar.

## **II. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

55. La Sala de Decisión núm. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia de 29 de enero de 2025<sup>45</sup> amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; a la utilización y defensa de los bienes de uso público; y a la defensa del patrimonio público, al concluir que el cultivo de trucha en jaulas flotantes en el lago de Tota ha contribuido al deterioro

---

<sup>42</sup> Cfr. Índice 00286 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá.

<sup>43</sup> Cfr. Índice 00327 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá.

<sup>44</sup>Cfr. Índice 00293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá, carpeta denominada: "56\_150012331001201100329011EXPEDIENTEDIGI20210713083236", documento denominado: "15001233300020110032900-C3.pdf", Fol.187 a 189.

<sup>45</sup> Cfr. Índice 2 del expediente digital del Consejo de Estado, documento denominado: "008ED\_SentenciaPrimeraInstancia(.pdf) NroActua 2.pdf".



progresivo de la calidad ambiental el recurso hídrico, evidenciado en él aumento de nutrientes como fósforo y nitrógeno, lo que representa un riesgo ecológico que exige medidas en el marco del principio de prevención para evitar una futura eutrofización del ecosistema.

56. Señaló como problemas jurídicos, determinar si los actos administrativos que otorgaron permisos de ocupación de cauce para el cultivo de trucha en el lago de Tota fueron suficientes para garantizar un adecuado control ambiental de la actividad. Y si dicha actividad, desarrollada mediante jaulas flotantes, ha generado una afectación ambiental que contribuya al proceso de eutrofización del ecosistema acuático, lo cual implicaría la necesidad de adoptar medidas preventivas para proteger los derechos colectivos involucrados.

57. En línea con lo anterior, estableció la procedencia de medidas para evitar el avance del deterioro del agua del lago de Tota.

58. Expuso que hasta la fecha del estudio técnico practicado el 23 de octubre de 2023, las características del agua del lago de Tota no son indicativas de eutrofización o afectación ambiental actual, pero han venido deteriorándose paulatinamente a través de los años, lo cual se evidencia, por ejemplo, en su pH y los niveles de elementos como el fósforo y el nitrógeno.

59. Reconoció que en el caso concreto se configuró un riesgo conocido, el cual debe atenderse con la finalidad de evitar que adquiera certeza y se consolide en perjuicio del medio ambiente, con base en el principio de prevención.

60. Delimitó el estudio del caso concreto al cultivo de trucha en jaulas flotantes dentro del lago de Tota, por cuanto se argumentaron situaciones que se relacionan con el estado del lago, tienen que ver con otras actividades antrópicas, como la agricultura, la pesca, vertimientos o las repercusiones de la industria hotelera.

61. Resaltó que, respecto de la pretensión sobre la vulneración del derecho colectivo a la libre competencia, no guarda relación con este la situación planteada en la demanda en la que se alega que la operación de Piscifactoría Remar desmejoraba las condiciones del predio donde se ubican sus instalaciones y la posibilidad de destinarlo a nuevos emprendimientos.

62. Aclaró que en las acciones populares el estudio gira en torno a la protección de los derechos e intereses colectivos, lo cual excluye discusiones atinentes a intereses particulares de las partes o de terceros.

63. Argumentó que la piscicultura, aunque se desarrolle en jaulas flotantes, no es una actividad frente a la cual el ordenamiento exija licencia ambiental y, por consiguiente, las autoridades no pueden requerir estudios de impacto ambiental para emitir permisos de ocupación de cauce.



64. En ese sentido, el permiso de ocupación de cauce fijó condiciones básicas, como la identificación del área del lago que podía utilizarse para la ubicación de las jaulas, el área de seguridad y rompeolas, una medida de compensación relativa a la siembra de árboles y la realización periódica de actividades de limpieza de las jaulas para evitar que las heces y los residuos de alimento generaran contaminación. Esto sin mencionar que en la vigencia del permiso la corporación autónoma regional solicitó a la empresa llevar a cabo monitoreos semestrales de la calidad del agua.

65. Indicó que los controles fitosanitarios estuvieron a cargo del ICA, el cual efectuó visitas para emitir las certificaciones respectivas e indicó que la normativa no estableció como requisito del trámite permisionario notificar personalmente a los vecinos o convocar veedurías. Agregó que el ejercicio de las competencias de las autoridades involucradas, así como el deber de acatar las disposiciones pertinentes, no necesitaban una alusión expresa en el acto administrativo para operar.

66. Luego del análisis probatorio determinó que: (i) el cultivo de trucha en jaulas flotantes es una actividad lícita y está permitida en el lago de Tota; (ii) todas las empresas que integran la parte demandada cuentan con los permisos respectivos para adelantarla; (iii) los desperdicios de alimento y excretas no se consideran vertimientos y, por ende, no requieren de permisos adicionales; (iv) la trucha arcoíris fue declarada especie invasora con la Resolución núm. 0848 de 23 de mayo de 2008, pero luego fue declarada especie domesticada a través de la Resolución 2287 de 29 de diciembre de 2015; (v) en todo caso, entre los años 2008 y 2015 no se prohibió el cultivo de trucha arcoíris en el lago de Tota, sino que las autoridades exigieron ciertos controles e impusieron restricciones; y (vi) Corpoboyacá impuso a las empresas obligaciones ambientales básicas en los actos permisionarios, siendo las principales limpiar periódicamente el fondo de las jaulas y efectuar análisis fisicoquímicos y bacteriológicos del agua de forma semestral, las cuales fueron complementadas con la Resolución 1310 del 7 de abril de 2017.

67. Aseguró que los únicos elementos de convicción que profundizan en los efectos de la truchicultura en el lago de Tota, en realidad, son los tres estudios técnicos que obran en el expediente, que fueron elaborados por la empresa Hidrosfera Ltda. (2012), por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (2016) y por las entidades accionadas con el apoyo de la misma universidad (2023).

68. Sostuvo que los estudios permitían comprender que, por lo menos, hasta la fecha del estudio que se practicó dentro de este proceso (octubre de 2023), las características del agua del lago de Tota no son indicativas de eutrofización o afectación ambiental actual, pero han venido deteriorándose paulatinamente a través de los años.

69. Ordenó la adopción de medidas que aparecen recomendadas en los estudios e informes técnicos recaudados en el proceso, que son (i) la instalación de sistemas colectores en todas las jaulas; (ii) la implementación de alternativas de manejo, disposición y tratamiento de residuos, para que los restos de alimento y excreta de



los peces permanezcan el menor tiempo posible en la columna de agua; (iii) el diseño e implementación de un plan de monitoreo periódico y permanente (fisicoquímico, macro y microbiológico) al lago, y (iv) la formulación y ejecución de un Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura (POPA).

70. Exhortó a (i) Corpoboyacá para que adopte las acciones que correspondan para mitigar los efectos de las demás actividades antrópicas que impactan el lago de Tota, principalmente el cultivo de cebolla y los vertimientos que se realizan; y (ii) al Departamento de Boyacá para que, de considerarlo pertinente, armonice el Plan Estratégico de Salvaguarda y Cuidado del Lago de Tota 2023-2026 con las conclusiones y órdenes dictadas en este proceso.

71. Concluyó que como no se advirtió la vulneración de los demás derechos colectivos indicados en la demanda, no era procedente su amparo. Además, negó el reconocimiento del incentivo solicitado por el actor popular, debido a la derogatoria del artículo 39 de la Ley 472.

72. Por lo anterior, resolvió lo siguiente:

*"[...] PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la ADR, el Departamento de Boyacá, el Municipio de Tota y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo analizado en precedencia.*

*SEGUNDO: DECLARAR no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva que formularon Corpoboyacá y las empresas Piscitota S.A., Aso-orécano, Truchicol S.A.S., Acuatrucha Ltda. y Troutco S.A.S., por los motivos indicados en la parte considerativa.*

*TERCERO: AMPARAR los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; a la utilización y defensa de los bienes de uso público; y a la defensa del patrimonio público (art. 4.º lit. a, c, d y e L. 472/1998), por las razones expuestas en esta providencia.*

**CUARTO:** Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal emite las siguientes órdenes:

*a. Si aún no lo han hecho, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia las empresas Piscifactoría Remar, Piscitota S.A., Aso-orécano, Truchicol S.A.S., Acuatrucha Ltda., Troutco S.A.S. y Prolago S.A.S., que cultivan trucha en jaulas flotantes dentro del lago de Tota, deberán:*

- Instalar el sistema de colectores ordenado en la Resolución 1310 del 7 de abril del 2017, expedida por Corpoboyacá, en la totalidad de las jaulas, incluyendo las destinadas a la etapa de alevinaje. Las jaulas que no adopten ese sistema no podrán instalarse o deberán retirarse del cuerpo de agua, según el caso.*
- Implementar alternativas de manejo, disposición y tratamiento de residuos para hacer que los restos de alimento y excreta de los peces permanezcan el menor tiempo posible en la columna de agua.*



**Corpoboyacá** deberá verificar el acatamiento de estas medidas dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento de la oportunidad indicada previamente. Además, deberá exigir su cumplimiento en todas las jaulas al momento de conceder o renovar todo permiso de ocupación de cauce que se solicite para adelantar dicha actividad.

b. Si aún no lo ha hecho, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia **Corpoboyacá** deberá diseñar e implementar un plan de monitoreo periódico y permanente (fisicoquímico, macro y microbiológico), a través del cual vigile las condiciones del lago y las consecuencias de las actividades antrópicas que se llevan a cabo en su cuenca, principalmente la industria truchícola, de manera que sirva como mecanismo de identificación de riesgos y emisión de alertas tempranas.

La autoridad ambiental deberá contrastar cada uno de los informes fisicoquímicos y bacteriológicos semestrales que presentan las empresas truchícolas con las mediciones derivadas del monitoreo, a efectos de verificar su fiabilidad y ordenar las acciones correctivas que correspondan de forma oportuna.

c. Si aún no lo ha hecho, dentro del término máximo de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, **Corpoboyacá** deberá formular y poner en marcha un Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura (POPA) para el lago de Tota, con participación de la Aunap y de las empresas que realizan la actividad. Para el efecto, podrá tener en cuenta el estudio denominado «Directrices para el ordenamiento pesquero y acuícola de la laguna de Tota (Boyacá)» que elaboró Hidrosfera Ltda., el cual contempla de forma relevante, entre otros aspectos, la implementación de planes de monitoreo ambiental, de pesca y acuicultura; el desarrollo de estrategias educativas; la microzonificación ecológica-económica del espejo de agua y la ronda del lago y de sus afluentes; llevar a cabo balances de masas de nutrientes y otros estresores ambientales; elaborar un plan de control de cargas por piscicultura; la identificación de la dinámica y calidad de los sedimentos del lago; y la implementación de una guía ambiental para la piscicultura en jaulas flotantes.

**QUINTO: EXHORTAR (i) a Corpoboyacá para que adopte las acciones que correspondan para mitigar los efectos de las demás actividades antrópicas que impactan el lago de Tota, principalmente el cultivo de cebolla y los vertimientos que se realizan; y (ii) al Departamento de Boyacá para que, de considerarlo pertinente, armonice el Plan Estratégico de Salvaguarda y Cuidado del Lago de Tota 2023-2026 con las conclusiones y órdenes dictadas en este proceso.**

**SEXTO: NEGAR** en lo demás las pretensiones de la demanda.

**SÉPTIMO:** Con base en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, **CONFORMAR** un comité para la verificación del cumplimiento de esta sentencia, que estará integrado por este Tribunal (que lo presidirá), el actor popular, un delegado de Corpoboyacá y de la Aunap, el agente del Ministerio Público con funciones de intervención en este proceso y un delegado de la Defensoría del Pueblo. También podrá participar, si así lo desea, la Asociación Ixobrychus (coadyuvante).

**OCTAVO:** Sin condena en costas. [...]” (negrilla del texto).



73. Por medio de auto de 12 de marzo de 2025<sup>46</sup> la Sala de Decisión núm. 1 se pronunció frente a la solicitud de aclaración de la sentencia proferida en primera instancia, en el que resolvió: “[...] **PRIMERO: NEGAR** la solicitud de aclaración de la sentencia de primera instancia que presentó Corpoboyacá, por las razones expuestas en precedencia [...]” (negrilla del texto).

### III. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

#### III.1. La Fundación Montecito

74. La Fundación Montecito, el 12 de febrero de 2025<sup>47</sup>, por medio de su representante legal, presentó reparos concretos en relación con la sentencia, los cuales se resumen en los siguientes temas: (i) sobre el estado del lago de Tota y la aplicación del principio de prevención en materia ambiental; (ii) sobre la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el caso concreto, en atención a que la AUNAP está adscrita a este y a que ostenta competencias en torno a los permisos de producción piscícola de trucha; (iii) sobre las medidas para la protección del lago de Tota implementadas por la Resolución núm. 1310 del 7 de abril de 2017 expedida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá; (iv) sobre la omisión de normas relevantes en el caso concreto; y (v) en relación con el incentivo económico en el marco de la acción popular.

75. En cuanto a las órdenes, solicitó la suspensión gradual de la piscicultura en jaulas flotantes en el lago de Tota, la implementación obligatoria de un plan de reconversión tecnológica y la ejecución de un plan integral de restauración ecológica al ecosistema.

76. Consideró que el principio de prevención aplicado en la sentencia proferida en primera instancia desconoció la naturaleza especial de los daños ambientales en ecosistemas acuáticos porque permitir que se siga prolongando la actividad de piscicultura en el lago puede conllevar al cruce de umbrales (oligotrófico a mesotrófico, o de mesotrófico a eutrófico).

77. Argumentó que, según evidencia documental del año 2001, el estado de la laguna era grave por la producción de 2,200 toneladas/año de trucha, por una carga contaminante equivalente a una población de 61,000-70,000 personas, en consecuencia, se debió aplicar el principio de precaución. Además, que la orden de realizar un Plan de Ordenamiento a la Pesca y Acuicultura refuerza la realidad del estado de la laguna.

78. Por otra parte, señaló que no existe prueba de que el manejo de residuos con colectores, como medida ordenada en la Resolución núm. 1310 de 7 de abril de

---

<sup>46</sup> Cfr. Índice 454 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá radicado 15001233100120110032901, documento denominado: “287Autoresuelvea\_12201100329AP1AutoNi(.pdf) NroActua 454”.

<sup>47</sup> Cfr. Índice 449 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá radicado 15001233100120110032901, documento denominado: “282\_MemorialWeb\_Recurso-apelacion\_merged(.pdf) NroActua 449”.



2017, sea la más eficaz para afrontar la situación de degradación de la laguna de Tota.

79. Señaló que para el caso concreto proceden los principios del Convenio Ramsar adoptado por Colombia con la Ley 357 de 21 de enero de 1997<sup>48</sup>; por lo tanto, solicitó el inicio del procedimiento administrativo para declarar el lago de Tota como sitio Ramsar. Además de la aplicación de la Ley 2327 de 13 de septiembre de 2023<sup>49</sup>

80. Por último, solicitó la concesión del incentivo económico previsto por la Ley 472, el cual según su criterio se encontraba vigente al momento de la radicación de la demanda.

### III.2. La Corporación Autónoma Regional de Boyacá

81. La Corporación, el 19 de marzo de 2025<sup>50</sup>, por medio de apoderada judicial, expuso que, en las órdenes de la sentencia proferida, en primera instancia, se desconocieron las competencias y funciones de esa entidad. En efecto, se ordenó la formulación y puesta en marcha de un Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura para el lago de Tota, desbordando las competencias establecidas en los artículos 23 y 31 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993<sup>51</sup> y Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015<sup>52</sup>.

82. Señaló que lo anterior le corresponde únicamente a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP, quien tiene a su cargo la administración de los recursos pesqueros y de acuicultura de conformidad con el Decreto 4181 de 3 de noviembre de 2011<sup>53</sup>, compilado en el Decreto 1071 de 26 de mayo de 2015<sup>54</sup>, y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA o a la entidad adscrita al Ministerio de Agricultura que corresponda.

83. Indicó que la mencionada autoridad tiene por objeto adelantar los procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando las sanciones a que haya lugar, dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros establecidos en la Ley 13 de 15 de enero de 1990<sup>55</sup>.

---

<sup>48</sup> "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971)".

<sup>49</sup> "Por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones".

<sup>50</sup> Cfr. Índice 461 del expediente digital del Tribunal radicado 15001233100120110032901, documento denominado: "294\_MemorialWeb\_Otro-recursodeapelacion.pdf" NroActua 461".

<sup>51</sup> "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".

<sup>52</sup> "Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible a partir de la fecha de su expedición".

<sup>53</sup> "Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)".

<sup>54</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural".

<sup>55</sup> "Por la cual se dicta el estatuto general de pesca".



84. Sostuvo que, según el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3801 de 31 de enero de 2014, cuyo objetivo fue *“Reducir los conflictos de uso del suelo, la transformación del paisaje, la presión sobre el recurso hídrico y la ilegalidad de usuarios”*, y estrategia de *“Formular y actualizar los instrumentos de planificación de la cuenca del Lago de Tota enfocados al desarrollo integral”*, se estableció como acción la de *“36. Elaborar el Plan de Ordenamiento Pesquero y Acuícola (POPA), de conformidad con el POMCA del Lago de Tota”* y se define como responsable de su formulación la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – Aunap.

85. En suma, solicitó *“[...] REVOCAR el literal c) del numeral cuarto de la sentencia proferida el veintinueve (29) de enero de dos mil veinticinco (2025), de conformidad a las consideraciones expuestas. [...]”* (negrilla del texto).

#### IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

86. Mediante auto de 11 de abril de 2025<sup>56</sup>, el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Boyacá concedió ante el Consejo de Estado los recursos de apelación presentados por el actor popular y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

87. Esta autoridad judicial, a través de auto de 21 de julio de 2025<sup>57</sup>, admitió los recursos de apelación y notificó del proceso al Ministerio Público.

88. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

##### V.1. Competencia

89. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>58</sup> y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019<sup>59</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

##### V.2. Planteamiento del problema jurídico

90. El demandante atribuye a los demandados la transgresión de los derechos e intereses colectivos, como consecuencia de los cultivos de trucha en jaulas flotantes

---

<sup>56</sup> Cfr. Índice 2 del expediente digital del Consejo de Estado, documento denominado: *“2ED\_AutoConcede(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”*.

<sup>57</sup> Cfr. Índice 04 del expediente digital del Consejo de Estado, documento denominado: *“9Autoqueadmite\_AP20110032901ADMITER(.pdf) NroActua 4”*.

<sup>58</sup> *“[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”*.

<sup>59</sup> *“[...] Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado [...]”*.



al interior del lago de Tota, los cuales generan una afectación ambiental que se deriva en la eutrofización de sus ecosistemas.

91. El conocimiento del proceso le correspondió en primera instancia a la Sala de Decisión núm. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, autoridad judicial que amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; a la utilización y defensa de los bienes de uso público; y a la defensa del patrimonio público.

92. La Fundación Montecito y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá apelaron la decisión anterior. La Fundación afirmó que el *a quo* aplicó de manera indebida el principio de prevención en materia ambiental por cuanto el deterioro de la laguna es inminente y las medidas para su protección no han sido efectivas. Además, consideró que no se tuvo en cuenta el marco normativo relacionado con la protección de los recursos hídricos. Manifestó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe mantenerse en el proceso y controvirtió la negación del incentivo económico al actor popular.

93. La Corporación Autónoma Regional de Boyacá solicitó que se revoque el literal “c” del ordinal cuarto de la sentencia apelada con fundamento en que no es competente para formular y poner en marcha el Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura (POPA) para el lago de Tota.

94. Para resolver estos reparos, la Sala estudiará: (i) la vulneración o amenaza de los derechos colectivos en el caso concreto; (ii) la competencia de las entidades demandadas; (iii) las medidas para la protección del lago de Tota implementadas por la Resolución núm. 1310 de 7 de abril de 2017, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá; (iv) las normas relevantes para resolver el caso concreto; y, por último, (v) la improcedencia del incentivo económico en el marco de la acción popular.

### **V.3. Análisis del caso concreto**

#### **V.3.1. Sobre la vulneración o amenaza de los derechos colectivos en el caso concreto**

95. El actor popular, en el escrito de apelación, afirmó que la sentencia proferida en primera instancia aplicó de forma indebida el principio de prevención, por cuanto desconoció la naturaleza especial de los daños ambientales en ecosistemas lacustres<sup>60</sup> debido a: i) los efectos acumulativos con manifestación retardada; ii) la irreversibilidad una vez manifestados; y iii) la complejidad en la determinación precisa de relaciones causa – efecto. En consecuencia, adujo la procedencia del principio de precaución en el caso *sub examine*.

---

<sup>60</sup> Rae adj. Perteneciente o relativo a los lagos.



96. Para resolver este planteamiento, es pertinente partir del alcance jurisprudencial del mencionado principio.

97. En la sentencia C-703 de 2010<sup>61</sup> la Corte Constitucional determinó que ante un daño o riesgo en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad; en consecuencia, la autoridad competente puede adoptar las decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas. Ante ese escenario, opera el principio de prevención, el cual se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, en favor del medio ambiente.

98. Su fin es evitar o minimizar daños, requiriendo acciones tempranas, regulatorias o administrativas, antes de que el daño ocurra o sea grave, consolidándose la prevención como principio estructural del derecho ambiental.

99. La Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado que el principio de prevención aplica cuando es posible prever las consecuencias de una medida sobre el medio ambiente, fundamentado en instrumentos internacionales como la Declaración de Estocolmo (1972), la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) y la Declaración de Río (1992). Este principio exige: i) conocimiento previo del riesgo ambiental y ii) adopción anticipada de medidas para mitigarlo, materializado en instrumentos como la evaluación de impacto ambiental y las autorizaciones.

100. El principio de prevención abarca los supuestos en los cuales el estado del conocimiento revela con algún grado de precisión los efectos que sobre el medio ambiente son provocados por determinada actividad, por lo que es necesario el despliegue de las facultades de la Administración para evitar que se concrete el riesgo o el daño previo a que ocurran<sup>62</sup>.

101. Esta Sección<sup>63</sup> ha considerado que, para la efectiva protección de los derechos colectivos concernidos, resulta fundamental la implementación anticipada de las medidas que se adoptarán en el proceso de la referencia, en orden a evitar el daño al recurso hídrico.

102. En todo caso, la labor preventiva tiene que ver tanto con los riesgos o daños cuyo efecto no pueda ser conocido anticipadamente, como con aquellos en los cuales resulta posible reconocer el efecto antes de su producción.

---

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencia de 6 de septiembre de 2010, M.P. Luis Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>62</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de octubre de 2024, Rad. 85001233100020110011101, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>63</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de septiembre de 2020, Rad. 73001-23-31-000-2011-00611-03, C.P. Oswaldo Giraldo López.



103. En relación con el principio de precaución la Corte ha considerado que no está presente el conocimiento previo porque el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no es conocido con anticipación, porque no hay manera de establecer a mediano o largo plazo los efectos de una acción. En estos casos, el límite científico no permite adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos.

104. Esta Sección<sup>64</sup> ha determinado que la aplicación del principio de precaución debe observar las siguientes reglas: “[...] (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta 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 motivado [...]”.

105. Descendiendo al caso concreto, mediante oficio de 31 de julio de 2013<sup>65</sup>, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca informó que la “[...] actividad de cultivo de peces usando jaulas flotantes, se presenta en el Lago de Tota, en el Departamento de Boyacá y en la Laguna de la Cocha en el Departamento de Nariño [...]”.

106. La Corporación Autónoma Regional de Boyacá expidió la Resolución núm. 1310 del 7 de abril de 2017<sup>66</sup> en la que ordenó a los piscicultores la adopción de medidas para la protección del lago de Tota, tales como: i) abstenerse de implementar un sistema de succión del fondo del lago para la extracción de excretas y residuos; ii) dentro del término de un año, implementar un sistema de recolección, extracción, tratamiento y disposición final de excretas y residuos de concentrado mediante el empleo de colectores, con ciertas características que detalló; iii) someter a aprobación de Corpoboyacá la implementación de sistemas de recolección diferentes; y iv) retirar del lago las jaulas a las que no pueda instalarse el sistema.

107. Por medio de auto del 3 de marzo de 2022, se ordenó como prueba del proceso un informe técnico<sup>67</sup> elaborado por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, el departamento de Boyacá, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y el Instituto Colombiano Agropecuario.

108. El objeto de la prueba consistió en realizar la evaluación de la incidencia de los sistemas de recolección y extracción de residuos y desechos generados en el proceso de la piscicultura en jaulas sobre la calidad del recurso hídrico en el lago de Tota, la cual incluyó: i) la identificación de las empresas piscícolas en el lago, junto con los permisos y autorizaciones; ii) los aspectos técnicos, que incluyen revisión de bibliografía especializada y diseño de muestreo; iii) el diagnóstico sobre

---

<sup>64</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, Rad. 25000-23-27-000-2001-90479-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>65</sup> Cfr. Índice 293 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá archivo denominado: 15001233300020110032900-C3.

<sup>66</sup> Cfr. Índice 353 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá archivo 139.

<sup>67</sup> Cfr. Índices 397 y 416 del expediente digital del Tribunal Administrativo de Boyacá.



la calidad del agua; iv) el análisis de fuentes y conectividad en los flujos de carbono y nitrógeno; y v) los índices de calidad hídrica y ecológica.

109. Las conclusiones del mencionado estudio se sintetizan a continuación:

Aspecto evaluado	Hallazgos principales	Causas identificadas	Medidas implementadas / vigentes	Recomendaciones
Calidad de agua para consumo humano	Mayoría de acueductos con IRCA <b>sin riesgo</b> (agua apta). Algunos casos con riesgo medio por cloro residual libre fuera del rango.	Mala dosificación en tratamiento, <b>no</b> contaminación directa del lago.	Monitoreo por Secretaría de Salud.	Corregir dosificación de cloro. Mantener vigilancia periódica.
Metales pesados	Plomo y cadmio <b>no detectados</b> en agua tratada.	—	—	Continuar análisis periódicos.
Estado trófico – Época de lluvias	Lago clasificado como <b>mesotrófico</b> (enriquecimiento por fósforo y clorofila-a).	Actividades antrópicas: agricultura, aguas residuales, piscicultura.	—	Control integral de todas las actividades de la cuenca.
Estado trófico – Época seca	Condición <b>oligotrófica</b> general, con algunos puntos mesotróficos en aguas profundas.	Concentraciones puntuales de fósforo.	—	Monitoreo estacional.
Afectación por piscicultura	Possible contribución a la eutrofización, pero <b>no</b> cuantificable de forma aislada por falta de línea base y por mezcla homogénea del lago.	Nutrientes y materia orgánica de jaulas flotantes.	Resolución Corpoboyacá 1310/2017: colectores obligatorios para residuos y excretas.	Exigir colectores también en etapa de alevinaje.



Aspecto evaluado	Hallazgos principales	Causas identificadas	Medidas implementadas / vigentes	Recomendaciones
Medidas de recuperación	Plan Estratégico Lago de Tota 2023–2026 (procesos productivos sostenibles).	Necesidad de alternativas económicas sostenibles.	Capacitación en agricultura, apicultura, viveros, huertas.	Reconversión productiva de piscicultura.
Monitoreo y gestión	Necesidad de seguimiento periódico para identificar grado de afectación de todas las actividades.	Ausencia de datos históricos comparativos.	—	Implementar plan de monitoreo integral.
Roles institucionales	ICA: certificación de bioseguridad en acuicultura. AUNAP: control pesquero y fomento de modelos sostenibles.	—	Normativa existente.	Fortalecer coordinación interinstitucional.

110. Del informe se destaca que de acuerdo con las características hidrológicas (forma, oleaje, corrientes internas, entre otras variables), y la dinámica natural del lago de Tota, no es posible indicar el nivel de afectación que genera cada una de las actividades de manera independiente, toda vez que, como se evidenció en los resultados, no existe estratigrafía en el lago y, por el contrario, es un cuerpo de agua en condiciones homogéneas.

111. En el caso concreto se evidenció que las actividades de piscicultura contribuyen a la alteración del pH del agua y al incremento de los índices de elementos como el fósforo y el nitrógeno. Sin embargo, no es la única actividad que se desarrolla en el lago de Tota, ni a ella es atribuible en forma exclusiva la actual afectación del lago. Ello sin desconocer que la piscicultura aporta desechos al cuerpo de agua, como las grasas y los aceites que posee el alimento de las truchas, lo cual debe ser objeto de medidas como se determinó tanto en los estudios técnicos como en la sentencia proferida, en primera instancia.

112. Conforme a lo expuesto, el informe técnico identificó riesgos dentro de los cuales se destaca la eutrofización, la pérdida de biodiversidad y la reducción de los niveles de agua, que constituyen causas conocidas y que tienen consecuencias previsibles.



113. En este contexto, el principio de prevención a diferencia del de precaución opera cuando ya es posible anticipar, con evidencia técnica, el daño ambiental que podría producirse si no se actúa.

114. El tribunal de primera instancia consideró que de los resultados de los estudios técnicos realizados se deriva que las características del agua del lago de Tota no son indicativas de afectación ambiental actual; sin embargo, se encontró probado que el recurso hídrico ha venido deteriorándose paulatinamente a través de los años y que, si bien, no estamos ante un escenario de daño contingente o perjuicio irremediable relacionado con la aparición actual de zonas muertas, como lo indica el actor popular en una afirmación, además, carente de prueba; si es necesaria la adopción de medidas actuales con el objeto de evitar, desde una perspectiva de prevención soportada en documentos y estudios técnicos, dicha consecuencia a largo plazo.

115. Por lo anterior, para la Sala como el riesgo es conocido y ha sido diagnosticado técnicamente, es posible prever las consecuencias de su progreso y establecer las medidas para mitigarlo. Por ello, se considera que, en este caso, se aplicó en forma correcta el principio de prevención.

116. En consecuencia, no tiene vocación de prosperidad el argumento del actor popular por cuanto es procedente la aplicación del principio de prevención, en tanto el riesgo es conocido y ha sido diagnosticado científicamente y esa razón es suficiente para ordenar las medidas para su mitigación.

### **V.3.2. Sobre las competencias de las entidades demandadas en el caso concreto**

#### **V.3.2.1. La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)**

117. La Fundación Montecito solicitó en su recurso de apelación la revocatoria parcial del ordinal primero de la parte resolutiva de la sentencia proferida en primera instancia, por cuanto consideró que no se debe declarar la falta de legitimación en la causa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al que está adscrita la AUNAP.

118. Ahora bien, la AUNAP fue creada mediante la escisión de funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>68</sup>. Se constituyó como una unidad administrativa especial descentralizada, de carácter técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Su creación respondió a la necesidad de centralizar y fortalecer la gestión pesquera y acuícola en el país, con un órgano especializado en estas materias.

---

<sup>68</sup> Decreto 4181 de 3 de noviembre de 2011.



119. El objeto de la AUNAP es el de ejercer como autoridad pesquera y acuícola en Colombia, desarrollando funciones de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de estas actividades.

120. En esa medida el artículo 17 del Decreto 4181 determinó como función de las Direcciones Regionales de la AUNAP el otorgamiento de “[...] permisos, patentes, concesiones y autorizaciones para ejercer la actividad pesquera y acuícola [...]”.

121. En consecuencia, si bien el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural actúa como ente rector del sector agropecuario, fijando políticas y lineamientos generales, dentro de los cuales la AUNAP desarrolla su gestión, las funciones relacionadas con el sector pesquero y acuícola las ejerce esa autoridad.

122. Desde esa perspectiva, el hecho de que la AUNAP se encuentre “vinculada” al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no constituye una razón suficiente para revocar la decisión del tribunal de primera instancia, máxime, si se tiene en consideración que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca pertenece al sector descentralizado por servicios, cuenta con personería y ejerce sus funciones en forma autónoma del Ministerio.

123. Por tales razones y atendiendo a los límites del recurso de apelación y que la parte actora no presentó mayores argumentos en relación con la solicitud de revocatoria parcial del ordinal primero de la parte resolutiva de la sentencia proferida en primera instancia, la Sala considera que no tiene vocación de prosperidad la solicitud realizada por el recurrente.

#### **V.3.2.2. Sobre la competencia de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá para el cumplimiento de la orden de formulación del Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura (POPA)**

124. La Corporación Autónoma Regional argumentó en su recurso de apelación que la orden contenida en el literal “c” del ordinal cuarto de la sentencia proferida en primera instancia desconoce las competencias asignadas a la Corporación.

125. La sentencia en su parte resolutiva ordenó que la Corporación formulara y pusiera en marcha un Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura para el lago de Tota, con la participación de la AUNAP y las empresas que realizan la actividad.

126. El Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015<sup>69</sup> en el artículo 2.2.3.1.1.3 define como cuenca u hoyo hidrográfico “[...] el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede

---

<sup>69</sup> “[...] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible [...]”.



*desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar [...].*

127. Por su parte el artículo 316 del Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre de 1974<sup>70</sup> señala que se entiende por ordenación de una cuenca, aquella planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y por el manejo de la cuenca, la ejecución de obras y tratamientos. El artículo 317 indica que para la estructuración de un plan de ordenación y manejo se deberá consultar a los usuarios de los recursos de la cuenca y a las entidades públicas y privadas que desarrollan actividades en la región.

128. La Ley 99 establece en su artículo 7 que el ordenamiento ambiental del territorio es “[...] la función atribuida al estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible [...]”.

129. El Decreto 1076 reglamentó lo relacionado con los instrumentos de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos del país, de conformidad con la estructura definida en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico.

130. En el artículo 2.2.3.1.5.1 del decreto se establece que el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica es el “[...] Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico [...]”.

131. El parágrafo 1.º *ibidem* señala que es función de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la elaboración de los planes de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas de su jurisdicción, así como la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de estos.

132. El artículo 2.2.3.1.5.6 de dicho Decreto 1076, dispone que el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica (POMCA) se constituye en norma de superior jerarquía y determinante ambiental para la elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388.

133. Mediante la Resolución núm. 2692 de 24 de octubre de 2014 la Corporación Autónoma Regional declaró en ordenación la Cuenca Hidrográfica del Lago de Tota.

---

<sup>70</sup> “[...] Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente [...]”.



134. El CONPES 3801<sup>71</sup> sobre el manejo ambiental integral de la cuenca hidrográfica del Lago de Tota determinó como estrategia 5, la formulación y actualización de los instrumentos de planificación de la cuenca del lago de Tota, en la cual determinó como finalidad la gestión racional de los recursos por medio de los planes de ordenamiento hídrico y como acciones estableció la elaboración del Plan de Ordenamiento Pesquero y Acuícola (POPA) de conformidad con el POMCA del lago de Tota, en el cual participarán entre todos los niveles y actores que intervienen en ella.

135. De acuerdo con lo anterior, el CONPES no define como responsable de su formulación únicamente a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), por el contrario, involucra a todos los actores que intervienen en el sector y dentro de las recomendaciones a la AUNAP ordenó la implementación de programas y estrategias para la planificación y uso eficiente de los recursos suelo y agua para fines productivos; el fortalecimiento, la competitividad y la sostenibilidad de las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras bajo esquemas de buenas prácticas productivas y ambientales.

136. Por su parte, el artículo 15 del Decreto 4181 de 3 de noviembre de 2011<sup>72</sup> determinó como función de la Dirección Técnica de Administración y Fomento de la AUNAP en el numeral 5: “[...] **Formular, preparar y desarrollar los planes, programas, proyectos y procedimientos tendientes a regular el manejo y el ejercicio de la actividad pesquera y acuícola [...]”** (negrilla fuera de texto).

137. El Decreto núm. 1835 de 24 de diciembre de 2021<sup>73</sup> determina en el artículo 20 la función de coordinación interinstitucional por medio del cual se debe centralizar toda la gestión institucional relacionada con el Subsector Pesquero y de la Acuicultura. En el párrafo se determinó que, sin perjuicio de la autonomía de cada una de las entidades, los entes territoriales deberán adoptar los planes de ordenación pesquera y acuícola dentro de sus planes o esquemas de ordenamiento territorial.

138. De conformidad con lo anterior, en el marco de sus competencias la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) es la entidad encargada de promover la formulación del Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura, por lo cual, la Sala considera procedente modificar el literal “c” del ordinal cuarto de la parte resolutiva de la sentencia proferida, en primera instancia, en el sentido de ordenar que la formulación sea promovida por la AUNAP con la participación de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, de conformidad con las normas indicadas.

---

<sup>71</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social.

<sup>72</sup> “Por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)”.

<sup>73</sup> “Por medio del cual se modifican, adicionan y derogan algunas disposiciones de la Parle 16 del Libro 2, del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado con la administración, ordenación y fomento de la Pesca y la Acuicultura”.



### **V.3.3. Sobre las medidas para la protección del lago de Tota**

139. El recurrente manifestó en su escrito que “[...] la sentencia asume el cumplimiento de la Resolución 1310 de 2017 [...]” y que las medidas adoptadas en este son suficientes para garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos. Asimismo, señala que el informe técnico no concluye que el manejo de residuos por medio de colectores sea eficiente.

140. La Sala resalta en este punto que corresponde al extremo actor la carga de la prueba, por cuanto no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración.

141. Como se indicó anteriormente, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá expidió la Resolución núm. 1310 del 7 de abril de 2017 en la que ordenó a los piscicultores la adopción de medidas para la protección del lago de Tota, tales como: i) abstenerse de implementar un sistema de succión del fondo del lago para la extracción de excretas y residuos; ii) dentro del término de un año, implementar un sistema de recolección, extracción, tratamiento y disposición final de excretas y residuos de concentrado mediante el empleo de colectores, con ciertas características que detalló; iii) someter a aprobación de Corpoboyacá la implementación de sistemas de recolección diferentes; y iv) retirar del lago las jaulas a las que no pueda instalarse el sistema.

142. Es decir, se ordenó a los piscicultores la implementación de un sistema de recolección, extracción, tratamiento y disposición final de excretas y residuos de concentrado mediante el empleo de colectores.

143. Por medio de oficio de 23 de marzo de 2022, la Corporación Autónoma Regional en relación con el cumplimiento de las medidas establecidas en la Resolución 1310 de 2017 y el Decreto 1076, por parte de las empresas truchícolas, destacó: (i) la realización de visitas técnicas evidenciando el cumplimiento de la implementación del sistema de recolección, extracción, tratamiento y disposición final de excretas y residuos de concentrado; y (ii) la realización de mantenimiento preventivo a los sistemas colectores y la entrega de informes semestrales de esa actividad. No obstante, señaló como aspectos pendientes para algunas empresas, la elaboración y entrega del plan de monitoreo, la presentación de los informes semestrales del mantenimiento preventivo, los permisos para el manejo de aguas, entre otros aspectos, lo cual, contrario a lo afirmado por la recurrente, constituye prueba de la actividad de seguimiento que ha realizado la Corporación Autónoma Regional y la adopción de medidas en torno al cumplimiento de lo ordenado en la resolución y el decreto.

144. El último estudio técnico realizado hizo una verificación de los permisos ambientales, los permisos de cultivo, la identificación de puntos de monitoreo, la toma de muestras de los acueductos que se abastecen y cuentan con concesión de



agua para consumo humano, las características de la actividad truchícola y el cálculo de excreción y recolección de nitrógeno por la actividad piscícola.

145. En él, se indicó que “[...] todos los productores realizaron la instalación de colectores en las jaulas flotantes dedicadas a la etapa de levante y engorde de truchas [...]”, lo cual demuestra el compromiso por su parte en torno a la protección del recurso hídrico en el lago y garantía de la calidad del agua.

146. En consecuencia, se demostró que, en efecto, es necesario modificar los métodos de producción que potencialmente están contaminando el agua del lago y la necesidad de implementar los colectores en todas las etapas del cultivo.

147. Precisamente ante la necesidad de exigir la implementación de los colectores en todas las jaulas incluso en la etapa de alevinaje y el seguimiento por medio de un programa de monitoreo, resultan procedentes las medidas ordenadas en la parte resolutiva de la sentencia.

148. En este punto, la Sala destaca el principio de desarrollo sostenible, el cual se fundamenta en el equilibrio que debe existir entre el crecimiento económico, el bienestar social, y la protección y cuidado de los recursos naturales. Esta Sección<sup>74</sup> ha considerado que el principio está enfocado en la búsqueda de un nuevo modo de desarrollo basándose en la sana utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades actuales y futuras de la sociedad.

149. Posteriormente, en una providencia del 21 de junio de 2001<sup>75</sup>, esta Sección señaló que, si bien, era urgente e inaplazable cuidar de los recursos naturales de nuestro país, también era indispensable que el Estado no frenara el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que este conducía al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social, sin producir un agotamiento de los recursos naturales ni deteriorar el medio ambiente.

150. En suma, el Estado colombiano debe orientar sus actuaciones en materia ambiental bajo el principio de desarrollo sostenible, siempre basándose en el equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental.

151. En consecuencia, las peticiones del actor popular orientadas a la suspensión gradual pero definitiva de la actividad de piscicultura en las jaulas flotantes y la implementación obligatoria de un plan de reconversión tecnológica hacia sistemas cerradas no es procedente por cuanto las órdenes proferidas en la sentencia de primera instancia se armonizan con el principio de desarrollo sostenible, en la medida en que se reconoce la importancia de proteger los recursos naturales sin desconocer la necesidad de mantener un equilibrio con el crecimiento económico y el bienestar social.

---

<sup>74</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de abril de 2000, Rad: AP-031, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

<sup>75</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Rad. 11001- 03-24-000-1999-5604-01, C. P. Olga Inés Navarrete Barrero.



152. Así, las medidas ordenadas resultan proporcionales y ajustadas a derecho, pues garantizan la implementación de mecanismos de control y monitoreo que permiten mitigar los impactos ambientales de la piscicultura en jaulas flotantes, sin llegar a una suspensión absoluta de la actividad, la cual resultaría contraria a la finalidad del principio invocado, el cual tiene la finalidad de satisfacer las necesidades presentes y futuras de la sociedad.

153. En consecuencia, las peticiones del actor popular orientadas a la suspensión gradual pero definitiva de la actividad de piscicultura en las jaulas flotantes y la implementación obligatoria de un plan de reconversión tecnológica hacia sistemas cerradas no tienen vocación de prosperidad.

#### **V.3.4. En relación con la omisión de normas relevantes en el caso concreto**

154. El actor popular manifestó que en la sentencia no se consideró: “[...] a) Ley 2327 de 2023 (*Pasivos Ambientales*); b) Convención Ramsar (Ley 357 de 1997), sobre lo cual Corpoboyacá radicó ante Minambiente en febrero de 20221 el formulario que prueba los criterios cumplidos por el Lago de Tota para ser declarado un sitio Ramsar o humedal de importancia internacional; c) Declaración Universal de Derechos de los Humedales; d) Jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental al agua [...]”.

155. Previo a resolver este punto del recurso de apelación, es pertinente mencionar que el recurrente tiene el deber de sustentar concretamente los argumentos por los cuales considera que la decisión debe ser revocada. En ese entendido, respecto del argumento en el que señaló que la sentencia no consideró la Declaración Universal de los Humedales y la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental al agua, la Sala considera que el recurrente no cumplió con la carga argumentativa de fundamentar si se trata de instrumentos internacionales en vigor para el estado colombiano, cuáles son las disposiciones concretas de esas normas que considera aplicables, ni la jurisprudencia sobre el derecho fundamental al agua; y, sobre todo, por qué esas disposiciones o jurisprudencia son aplicables al caso concreto y constituyen fundamento para modificar la sentencia proferida por el Tribunal, en primera instancia.

156. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera, en relación con los pasivos ambientales, que esta Sección<sup>76</sup> señaló que se trata de un concepto que se entiende como: “[...] la obligación de asumir el costo de un deterioro ambiental del suelo, el aire, el agua o la biodiversidad, que no fue oportuna y/o adecuadamente mitigado, compensado, manejado, corregido o reparado [...]”. Añadió que el eje central se encuentra en la obligación que surge de revertir los impactos negativos producidos en el medio físico, o la remoción de contaminación o contaminantes del ambiente a niveles aceptables que aseguren la protección de la salud humana y el ambiente. Además, ha considerado que este se genera como consecuencia de un impacto

---

<sup>76</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de mayo de 2018, Rad. 550001-23-33-000-2015-00234-01, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



negativo, el cual no fue mitigado de manera oportuna o adecuada por el sujeto responsable en desarrollo de actividades antrópicas directa o indirectamente.

157. En la jurisprudencia mencionada se determinaron los siguientes criterios para definir la configuración de un pasivo ambiental:

*[...] 1. Los efectos ambientales que no han sido manejados, prevenidos, compensados o mitigados durante la ejecución de la actividad, a pesar de haber existido normatividad, estándares y requisitos en la licencia ambiental, permisos, autorizaciones o concesiones otorgados.*

*2. Los efectos ambientales que implican un riesgo para la salud humana o para los ecosistemas como consecuencia de la contaminación derivada del enterramiento, del abandono, del almacenamiento inapropiado subterráneo o en superficie o de los derrames de residuos peligrosos, sustancias químicas e hidrocarburos o elementos radiactivos.*

*3. Los efectos ambientales de actividades en ejecución que carecían de instrumentos de control ambiental, bien porque la ley existente en ese momento no los exigía o bien porque existiendo los instrumentos las autoridades competentes no realizaban el control y seguimientos adecuados.*

*4. Los efectos ambientales generados por el cierre definitivo de una actividad por una razón distinta a la orden de una autoridad ambiental, como sería el caso de una liquidación de una sociedad titular de dicha actividad. Este criterio aplicaría cuando se produce esa situación y no han sido resueltos los efectos ambientales generados [...].*

158. Por su parte la Ley 2327 de 13 de septiembre de 2023<sup>77</sup> definió como pasivo ambiental: “[...] las afectaciones ambientales originadas por actividades antrópicas directa o indirectamente por la mano del hombre, autorizadas o no, acumulativas o no, susceptibles de ser medibles, ubicables y delimitables geográficamente, que generan un nivel de riesgo no aceptable a la vida, la salud humana o el ambiente [...]”.

159. La Sala considera que en este caso no se configura una situación de pasivo ambiental porque de las pruebas del proceso no se evidencia que las condiciones del lago de Tota, en relación con la actividad de piscicultura, presenten circunstancias que hayan constituido una afectación o daño no reparable al medio ambiente, que deba ser compensado, en los términos analizados en este acápite y en el análisis sobre la vulneración o amenaza de los derechos colectivos en este caso concreto.

160. En consecuencia, más allá de la ejecución de un plan integral de restauración ecológica del ecosistema, la Sala considera que las medidas ordenadas en la sentencia son idóneas para la superación de la situación de amenaza de los derechos e intereses colectivos y encuentran fundamento tanto en la Resolución núm. 1310 del 7 de abril del 2017 expedida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, como en el Decreto núm. 1076 y en el informe técnico elaborado dentro del proceso por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, el departamento de

---

<sup>77</sup> “Por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones”



Boyacá, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y el Instituto Colombiano Agropecuario.

161. En efecto, las ordenes se orientaron a: (i) disponer sobre la instalación de un sistema de colectores ordenado en la Resolución 1310 del 7 de abril del 2017, en la totalidad de las jaulas, incluyendo las destinadas a la etapa de alevinaje, con la claridad de que las jaulas que no adopten ese sistema no podrán instalarse o deberán retirarse del cuerpo de agua; (ii) se deberán implementar alternativas de manejo, disposición y tratamiento de residuos para hacer que los restos de alimento y excreta de los peces permanezcan el menor tiempo posible en la columna de agua; (iii) las autoridades competentes deberán verificar el acatamiento de estas medidas y exigir su cumplimiento en todas las jaulas al momento de conceder o renovar todo permiso de ocupación de cauce que se solicite para adelantar dicha actividad; (iv) la autoridad competente deberá diseñar e implementar un plan de monitoreo periódico y permanente (físicoquímico y macro y microbiológico), a través del cual vigile las condiciones del lago y las consecuencias de las actividades antrópicas que se llevan a cabo en la cuenca, principalmente de la industria truchícola, de manera que sirva como mecanismo de identificación de riesgos y emisión de alertas tempranas; (v) la autoridad competente deberá formular y poner en marcha un Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura (POPA) para el lago de Tota; y (vi) se insta a las autoridades para que adopten las medidas que mitiguen los efectos de las demás actividades antrópicas que se ejecutan en el lago de Tota.

162. Respecto de la aplicación de los principios del Convenio Ramsar<sup>78</sup> adoptado por Colombia con la Ley 357, se evidencia que el mencionado instrumento contiene una serie de obligaciones de las partes contratantes. En especial, el artículo 3 ordena la “[...] conservación de los humedales incluidos en la lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio [...]”; además, la toma de “[...] medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales en su territorio e incluidos en la Lista [...]”. Es decir, no son propiamente principios sino obligaciones de carácter internacional o compromisos que sirven para el manejo y protección no solo de los humedales importancia internacional, sino de cualquier tipo de humedal<sup>79</sup>.

163. Ahora bien, la mencionada convención determina una serie de criterios que se deben cumplir para declarar un sitio de importancia internacional, que en línea con lo determinado por el Tribunal en la sentencia proferida en primera instancia y de las pruebas del proceso, se desconoce si la laguna de Tota los cumple. Por consiguiente, la petición realizada en la alzada, relacionada con el inicio del proceso de declaratoria del lago como sitio Ramsar, no es procedente a través de este medio de control.

---

<sup>78</sup> “Convenio relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas”

<sup>79</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de junio de 2018, Rad. 25000-23-24-000-2013-00008-01, C.P. Hernando Sanchez Sánchez.



164. En todo caso, esta Sección ha considerado la importancia de los ecosistemas lagunares como recursos hídricos relevantes para la naturaleza, destacando el rol que poseen por cuanto están interconectados con ríos y desempeñan un papel crucial como hábitat para la biodiversidad, control de inundaciones, filtros naturales del agua, regulación del clima, almacenamiento de carbono y la conservación del ciclo hidrobiológico relevante para los períodos de sequías<sup>80</sup>.

165. También, en el marco de una acción popular, esta Sección ha resaltado la importancia de la protección de los humedales y cuerpos de agua, en general, por su relevancia en las en las funciones relacionadas con el equilibrio de los micro y macro ecosistemas, por ser cuna de diversidad biológica, fuente de agua y productividad primaria de las diversas especies vegetales y animales<sup>81</sup>.

166. Precisamente el amparo de los derechos colectivos en este caso concreto tiene sustento en los principios de prevención y desarrollo sostenible en materia ambiental que, según la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, debe “[...] emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir impacto negativo considerable en el medio, y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente [...]”.

167. Además, el artículo 80 de la Constitución Política le impone al Estado la obligación de prevenir los factores de deterioro ambiental. Así las cosas, el principio de prevención está señalado en la Ley 99<sup>82</sup>, principalmente por la remisión que efectúa el numeral 1 del artículo 1.º, norma según la cual “[...] el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...]”.

168. Postulado que también se manifiesta en el numeral 7 *ibidem* cuando se refiere al principio de “quien contamina paga” al prever que “[...] el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables [...]”.

169. De esta manera, se resalta que la decisión judicial tuvo en cuenta el marco normativo aplicable al caso concreto y por esa razón los argumentos del recurrente no tienen vocación de prosperidad.

---

<sup>80</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de noviembre de 2024, Rad. 85001233300020140018601, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>81</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 5 de septiembre de 2024, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>82</sup> “[...] 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, SINNA, y se dictan otras disposiciones. [...]”



#### **V.4 En relación con la improcedencia del incentivo económico en el marco de una acción popular**

170. Con el objeto de estimular el ejercicio de las acciones populares, el artículo 39 de la Ley 472 establecía que el demandante tendría derecho a recibir un incentivo fijado entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si las pretensiones de la demanda prosperaban. Igualmente, el artículo 40 *ibidem*, preveía que, en los casos de vulneración o amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa, el incentivo sería del quince por ciento (15%) del valor que recuperara la entidad pública en virtud de la acción constitucional.

171. Ahora bien, mediante la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010<sup>83</sup> se derogaron los artículos 39 y 40 de la Ley 472, en relación con el reconocimiento del incentivo económico en las acciones populares. Sin embargo, la referida ley no estableció normas sobre su vigencia respecto a las acciones populares que se encontraban en curso en el momento de su expedición.

172. En consecuencia, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 3 de diciembre de 2013<sup>84</sup>, unificó la jurisprudencia en relación con la improcedencia del reconocimiento del incentivo económico en aquellos procesos promovidos con anterioridad a la expedición de la Ley 1425.

173. Los presupuestos que fundamentaron la decisión de improcedencia del reconocimiento del incentivo económico son los siguientes: (i) el artículo 18 de la Ley 153 de 15 de agosto de 1887<sup>85</sup>, prevé que tienen aplicación y efecto inmediato las leyes mediante las cuales se restrinjan derechos consolidados, siempre que esté de por medio la moralidad pública, la salubridad o la utilidad pública “[...] *cuestiones que se configuran claramente en el presente caso comoquiera que la eliminación del incentivo en las acciones populares, por parte de la Ley 1425, tuvo como fundamentos tanto evidentes propósitos de moralidad pública como de utilidad pública [...]”*; (ii) no es aplicable la segunda parte del artículo 40 *ibidem*, sino la regla de aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo, toda vez que la presentación de la demanda no consolida el derecho de reconocimiento del incentivo a favor de la parte actora; y (iii) si se reconoce el incentivo en las acciones populares se afecta el principio de favorabilidad, en tanto se estaría imponiendo una sanción económica con base en una norma derogada.

174. En consecuencia, a partir de la sentencia de unificación *supra*, el Consejo de Estado, garantizando el derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica, ha aplicado la tesis según la cual no es posible reconocer el incentivo económico previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley 472, para los procesos que se iniciaron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1425. Precisamente, la Sección Primera mediante sentencia proferida el 11 de abril de 2018, consideró lo siguiente:

---

<sup>83</sup> “[...] Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo [...]”.

<sup>84</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia proferida el 3 de diciembre de 2013, núm. único de radicación (AP) 170013331001200901566 01.

<sup>85</sup> “[...] Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. [...]”.



“[...] En cuanto al reconocimiento del incentivo, es pertinente resaltar que la Sentencia de Unificación de 3 de septiembre de 2013<sup>86</sup> dispuso negar el incentivo en todas las acciones populares teniendo en cuenta que la disposición que lo autorizaba desapareció del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, no resulta posible su reconocimiento aún en el caso de acciones populares que estuviesen en curso antes de su derogatoria<sup>87</sup>.

Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia de instancia, en lo que respecta a la negativa del reconocimiento del incentivo al actor popular [...]”<sup>88</sup>.

175. Por las razones expuestas, el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, en relación con el asunto estudiado, no tiene vocación de prosperidad.

176. Por último, según lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>89</sup> y atendiendo el criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión núm. 27 en providencia del 6 de agosto de 2019<sup>90</sup>, no se condenará en costas en esta instancia.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el literal c del ordinal cuarto de la sentencia proferida el 29 de enero de 2025 por la Sala de Decisión núm. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, el cual quedará así:

“[...] c. Si aún no lo ha hecho, dentro del término máximo de un (1) año, contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia, **la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)** deberá promover la formulación de un Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura (POPA) para el lago de Tota, con participación la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y de las empresas que realizan la actividad. Para el efecto, podrá tener en cuenta el estudio denominado «*Directrices para el ordenamiento pesquero y acuícola de la laguna de Tota (Boyacá)*» que elaboró Hidrosfera Ltda., el cual contempla de forma relevante, entre otros aspectos, la implementación de planes de monitoreo ambiental, de pesca y acuicultura; el desarrollo de estrategias educativas; la microzonificación ecológica-económica del espejo de agua y la ronda del lago y de sus afluentes; llevar a cabo balances de masas de nutrientes y otros estresores ambientales; elaborar un plan de control de cargas por piscicultura; la identificación de la dinámica y calidad de los sedimentos del lago; y la implementación de una guía ambiental para la piscicultura en jaulas flotantes [...].”

---

<sup>86</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>87</sup> Sentencia de 3 de septiembre de 2013, Exp. 17001-33-31-001-2009-01566-01(AP) IJ, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>88</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación núm. 50001-23-31-000-2001-00265-02(AP), sentencia de 11 de abril de 2018, C.P. María Elizabeth García González.

<sup>89</sup> “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [...]”

<sup>90</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión, Sentencia de Unificación de 6 de agosto de 2019, Rad. 15001-33-33-007-2017-00036-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.



**SEGUNDO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia proferida el 29 de enero de 2025 por la Sala de Decisión núm. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: SIN COSTAS** en esta instancia.

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

**QUINTO: DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen una vez ejecutoriada esta providencia.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,**

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

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado  
Presidenta

**PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA**  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Consejero de Estado

**CONSTANCIA:** La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera 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.