

EJERCICIO DE LA ACUICULTURA- Ajuste de carga embalse de Betania- Principio de precaución.

“De lo expuesto es posible concluir, que la libre competencia económica encuentra un límite, que no es otro que el bien común. En virtud de ello, y en aras de su protección, corresponde al Estado, con apego a los principios de igualdad, proporcionalidad y razonabilidad, regular las diferentes actividades económicas con relevancia para la colectividad, con el fin de evitar monopolios, prevenir abusos por parte de las empresas con posición dominante y, en últimas, permitir que los agentes económicos disputen de manera libre e igual la preferencia de los consumidores o usuarios.

(...)

“Si bien es cierto, en principio, podría decirse que, en el plenario no está demostrado que la causa de la mortalidad de peces para el mes de marzo de 2015 haya obedecido única y exclusivamente a la sobreproducción del producto pesquero, pues tal y como lo evidenció el informe que contiene la investigación adelantada por la Procuraduría Ambiental y Agraria, existe un sin número de actividades y condiciones sanitarias que demostraron el estado de deterioro ambiental en que se encontraba el embalse para el año 2015, también lo es que el exceso de infraestructura para el cultivo de alevinos y la sobreproducción de estos son **conductas irregulares** que demuestran un incumplimiento de las obligaciones contraídas por parte de los interesados, las cuales no pueden ser legitimadas por el juez popular, como pareciera que pretende la sociedad actora argumentando una supuesta vulneración de derechos colectivos.

Así mismo, quedó en evidencia que la mayoría de las acuícolas no solo han sido investigadas, procesadas y sancionadas por la AUNAP por sobreproducción sino también por la autoridad ambiental por sobrepasar el caudal asignado, ejerciendo la actividad contrariando los permisos y reglamentaciones legales y en franca contravención de las normas ambientales.

Por eso, aun cuando el retiro definitivo de la infraestructura que excede la autorizada para el cultivo de las especies acuíferas evidencie una posible disminución pecuniaria para los acuicultores, no puede pasarse por alto que, el derecho colectivo a la libre competencia económica tiene como límite el bien común, esto es, la prevalencia del interés colectivo o general.

Lo anterior, porque en el sub examine, los estudios demostraron la necesidad de establecer un Plan Nacional para el Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia -PlaNDAS- en el que se incluyó el embalse de Betania, dado el deterioro severo y progresivo de las condiciones ambientales de éste recurso hídrico en el que se produce más del 30% de la piscicultura del país y cuyos volúmenes sobrepasaron la capacidad máxima de carga de cultivo estimada.

Además, porque la Administración y, por extensión, toda la sociedad, no podían asumir las pérdidas ambientales que se producirían en este ecosistema por parte de quienes, en contravía de los permisos que les fueron otorgados, seguían generando, por fuera de los límites establecidos, una producción que por su explotación comercial les generaba beneficios económicos.

En este orden de ideas, no existe medio probatorio alguno del cual se pueda inferir que las medidas regulatorias adoptadas por la AUNAP, amparadas en aspectos sanitarios, ambientales y sancionatorios, trastocaran el derecho a la libre competencia que se alega en el libelo, habida cuenta que no se vislumbra que las circulares de las cuales se pretende se suspendan sus efectos transgredan las leyes de la oferta y la demanda, pues no establecen una restricción a la libre competencia y a la libertad económica al no impedir la práctica del cultivo de tilapia de manera legal y conforme a la reglamentación expedida por las autoridades competentes.

El hecho de que las circulares procuren impedir la producción por fuera de los límites autorizados en los permisos, no constituye una restricción al comercio ni a la actividad económica de los acuicultores. Por el contrario, se convierte en una acción positiva e idónea contra su práctica desleal y transgresora del medio ambiente y en esa medida los actos administrativos objeto del *sub lite* garantizan el derecho colectivo a la libre competencia de quienes sí encuadran

su actividad en los permisos que le fueron otorgados y de quienes estarían dispuestos a proceder a trasladar la producción excedente al sistema de estanques en tierra.

Por otra parte, en cuanto al argumento de la sociedad actora relacionado con la inexistencia de una política de fomento y desarrollo sostenible por parte de la AUNAP, que procure la generación de otras alternativas para que los acuicultores puedan continuar con la actividad económica sin que se vea afectado el sector, tenemos que revisada la página web de la autoridad pesquera, pudo evidenciarse el Informe de Gestión del año 2017, en el que se dejó constancia de los proyectos de inversión para el fomento de la acuicultura a nivel nacional.”

(...)

“En virtud de todo lo expuesto, es forzoso concluir que las acciones de la AUNAP, contenidas en las resoluciones No. 007 y 016 de 2015, encaminadas a fijar una fecha límite para tener totalmente inactiva la infraestructura no autorizada y el retiro de la totalidad de las mallas para el cultivo de tilapia en el Embalse de Betania, no vulneraron los derechos invocados en la demanda, sino que por el contrario, procuraron la prevalencia del interés común y por ello las pretensiones del libelo serán negadas.”

FUENTE FORMAL: Art. 78/88 y 333 CP./ Ley 99 de 1990/ Ley 13 de 1990/ Ley 472 de 1998/ Ley 1437 de 2011/ Ley 1450 de 2011/ Decreto 4765 de 2008/ Decreto 2256/ 91/Decreto 2011 de 1974/ Decreto 4181 de 2011.

NOTA DE RELATORÍA: Algunas de las sentencias citadas en esta decisión: Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 2001/Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 22 de septiembre de 2005. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Rad. Núm. 2003-00452-01 (AP)/C.P. María Claudia Rojas Lasso./Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa/C-644 de 2011/C-815 de 2001/C-432 de 2010.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

SALA QUINTA DE DECISIÓN

M.P. Dra. LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Neiva, siete (7) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Acción: Popular

Demandante: Sociedad Integral Consultancy S.A.S

Demandada: Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca “AUNAP” y Otros

Radicación No.: 41 001 23 31 000 2016-00066 00

Acta No.: 014

Temas: Generalidades de la acción popular y su procedencia contra actos administrativos – Instrumentos normativos que regulan la acuicultura y el fomento de la pesca en Colombia - Embalse de Betania como lugar estratégico para el desarrollo de la acuicultura en Colombia – Principio de Precaución - Derecho Colectivo a la Libre Competencia – Derecho Colectivo de los Consumidores y Usuarios

Asunto

Decide la Sala la acción popular presentada por la Sociedad Integral Consultancy S.A.S., contra Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca “AUNAP” y Otros.

1. Antecedentes

El Representante Legal de la Sociedad Integral Consultancy S.A.S., en ejercicio de la acción popular, demandó a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a fin que se amparen los derechos colectivos de los consumidores y usuarios y a la libre competencia, los cuales estima vulnerados con ocasión al límite temporal impuesto a través de las resoluciones No. 007 y 016 de 2015, que fijaron el día 4 de abril de 2016 como última fecha para tener totalmente inactiva la infraestructura no autorizada y el retiro de la totalidad de las mallas para el cultivo de tilapia en el Embalse de Betania.

1.1.- Pretensiones

“Primera: Que se declare medida provisional o cautelar previa de SUSPENSIÓN de la circular No. 16 del 13 de Noviembre de 2015 con asunto MEDIDAS DE SEGUIMIENTO PARA EL ORDENAMIENTO PISCÍCOLA EN EL EMBALSE DE BETANIA, donde se establece el 4 de abril del año 2016 como fecha límite para tener totalmente inactiva la infraestructura no autorizada con el retiro de la totalidad de las mallas y no inicien los procesos (sic) a que haya lugar, sean estos sancionados o revocatorios según el caso, como quedó establecido en la circular No. 007 del 13 de mayo de 2015 con asunto MEDIDAS DE MANEJO EN EL EMBALSE DE BETANIA hasta que no se decida de fondo la presente acción popular.

Segunda: Que se suspenda la circular No. 16 del 13 de Noviembre de 2015 con asunto MEDIDAS DE SEGUIMIENTO PARA EL ORDENAMIENTO PISCÍCOLA Ministerio de Agricultura como máximo ente del sector Agropecuario, la AUNAP y demás entidades que tienen que ver con la Acuicultura en Colombia, de forma articulada como lo dispone el artículo tercero (3) del Decreto 4181 de 2011, diseñen y ejecuten una política de fomento y desarrollo sostenible para los piscicultores de la Represa de Betania con base en lo que arroje la actualización del POPA o generen por ahora una solución a los piscicultores de la Represa de Betania que tienen una producción mayor a la inicialmente autorizada, para que no se vean abocados al cierre de sus empresas o disminución de su producción y con ello se evite la violación a la libre competencia económica y la violación del derecho de los consumidores y usuarios, así como el derecho al trabajo según lo expresado en la parte motiva.

Tercera: Que, como consecuencia de la declaración anterior, se ordene a quien corresponda diseñar y ejecutar un programa que permita a los empresarios, seguir produciendo por lo menos el mismo número de toneladas de pescado que se producen actualmente en la Represa de Betania, fuera de ella, y así también lograr en el corto plazo la estabilidad del embalse de Betania. Y en segunda media (sic) que en el corto plazo a la AUTORIDAD NACIONAL DE

ACUICULTURA Y PESCA – AUNAP- el (sic) diseño y ejecución de políticas, planes y programas o mecanismos de apoyo, acompañamiento y alternativas desde lo técnico y financiero para que se fortalezca la producción del sector Acuicultor del Departamento del Huila y en general del país.

Cuarta: Que la orden impartida por el Señor Juez, sea de inmediato cumplimiento.”

1.2.- Hechos

1.2.1.- La sociedad actora comentó que el 13 de mayo de 2015, a través de la circular No. 007, la AUNAP estableció unas medidas de manejo de los piscicultores del Embalse de Betania concediéndoles a éstos un plazo para que, en desarrollo de un plan piloto, de manera voluntaria, individual o asociada, procedieran a iniciar el traslado de la producción de jaulas al sistema de estanques en tierra.

1.2.2.- Manifestó que el 13 de noviembre de 2015, fue expedida la circular No. 16, la cual, teniendo en cuenta los resultados finales del proceso, estableció el 4 de abril de 2016 como fecha límite para tener inactiva la infraestructura no autorizada.

1.2.3.- Indicó que el 1º de marzo de 2016, radicó petición ante la AUNAP, a efectos que fuera suspendida la aplicación de la circular No. 16 de 2015 hasta tanto el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, diseñara una política de fomento y desarrollo sostenible o generara en forma transitoria alternativas a los piscicultores de la Represa de Betania, en aras que pudieran continuar con la actividad económica sin que se viera afectado el sector.

Así mismo, requirió que se establecieran mecanismos de apoyo, acompañamiento y alternativas desde lo técnico y financiero, con líneas de

crédito especiales, para el traslado del Embalse a tierra y los acuicultores no se vieran afectados en los costos de producción.

1.2.4.- Afirmó que a través de oficio No. 2016-01-02-00443 la AUNAP emitió respuesta desfavorable a lo solicitado.

1.2.5.- Señaló que por parte del Estado colombiano no ha existido ni se ha implementado una política pública que conlleve al cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 13 de 1990, norma que propugna el fomento y desarrollo de la acuicultura así como la estimulación para la creación y operación de las instalaciones destinadas a la reproducción de especies en cautiverio y al abastecimiento de semillas para tal actividad.

1.2.4.- Agregó que si bien existen unos lineamientos de desarrollo de la acuicultura constituido en el PlaNDAS (Plan Nacional para el Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia), no se tiene el instrumento CONPES, como lo prevé el mismo documento, para ejecutar el fomento, desarrollo y producción de especies en cautiverio.

1.2.5.- Dijo que esta es una obligación de entidades como el INCODER, el ICA y la AUNAP, las cuales no han funcionado en debida forma, pues solo han proferido, de manera esporádica e irregular, decisiones regulatorias y sancionatorias que en nada se refieren a una política de fomento y desarrollo sostenible.

1.2.6.- Resaltó que muy a pesar que la AUNAP reconoce que el Departamento del Huila es el mayor productor de tilapia en Colombia, no ha proferido ni un solo acto administrativo, resolución y/o circular que desarrolle e inicie programas, proyectos que beneficien al sector, en aras de mejorar y normalizar la producción en la Represa de Betania.

1.2.7.- Agregó que por unas actuaciones de las agremiaciones se han logrado implementar mínimos programas sin relevancia, posteriores a la problemática presentada y que no están encaminados a dar alternativas a los piscicultores para normalizar la capacidad máxima de carga que ha sido establecida sin afectar la producción actual.

1.2.8.- Expresó que es una omisión del Estado no dar cumplimiento a los deberes consagrados en la Ley y ejecutar actuaciones aisladas.

1.2.9.- Añadió que en la actualidad se presenta un escenario de sobrecarga en la Represa de Betania y un panorama que muestra a un sector productivo abocado a sanciones y expulsiones de una actividad que por años ha generado empleo, riquezas en el Departamento y al país, lo que perjudica una posible comercialización internacional en detrimento del PIB.

1.2.10.- Indicó que las pocas actuaciones desarticuladas de la AUNAP, como la resolución No. 007 de 13 de mayo de 2015, solamente cumplen con la función de sancionar, multar y cerrar la actividad, pero en ningún momento desarrollan, promocionan o fomentan la pesca y acuicultura en el embalse.

1.2.11.- Arguyó que, aun cuando los considerandos de dicha circular muestran el propósito de normalizar los proyectos que se encontraban instalados para evitar pérdidas de las inversiones realizadas por los empresarios, esa manifestación, cuando se refiere al plan piloto para iniciar el traslado de la producción de jaulas al sistema de estanque, solo se constituyó en una buena intención, pues no se ejecutó proyecto o programa alguno para el sector, pero si se desprendieron medidas regulatorias y sancionatorias que en nada se relacionan con el apoyo a los acuicultores ni a las alternativas para no disminuir la producción por toneladas que actualmente generan una gran inversión, empleo, riqueza y bienes para la región.

1.2.12.- Sostuvo que, el plan piloto lo único que expresa es que la AUNAP está dispuesta a estudiar solicitudes, modificaciones y/o adiciones de los permisos que se requieran para los cambios en los sistemas productivos de quienes estén interesados a trasladarse a tierra, sin que se haga alusión a apoyo y/o auxilios con líneas de créditos especiales para afrontar el costo de las modificaciones o a otras alternativas que permitan cumplir con la capacidad contemplada en el POPA (Plan de Ordenamiento Pesquero Acuícola y Ambiental del Embalse de Betania).

1.2.13.- Explicó que las circulares expedidas por la AUNAP demuestran el incumplimiento del artículo 64 de la Ley 13 de 1990, en razón a que no ha existido coordinación entre las diferentes entidades de los distintos órdenes para estimular el traslado de la producción del embalse a tierra o dar otra solución que permita que el sector crezca y se fortalezca en el Departamento del Huila.

1.2.14.- Aseguró que, con la aplicación de dichos actos, la autoridad pesquera actúa en contravía de lo establecido en el PlaNDAS, el cual impuso no implementar acciones hasta que no se actualice el POPA, lo cual, en términos de la accionante, resulta lógico, en razón a que este último documento no se encuentra inmerso ni mide la realidad actual del Embalse conforme a los lineamientos técnicos y metodológicos de los procesos de producción, los cambios climáticos ni las consecuencias de la puesta en marcha de hidroeléctricas en el Huila, especialmente El Quimbo, que utiliza el afluente del Río Magdalena, necesario y de importancia para el embalse de Betania.

1.2.15.- Anotó que, lo que se va a generar con la aplicación de las circulares, es que se disminuya la producción en el Huila; mengua en los ingresos y posiblemente la quiebra de un sin número de empresarios del sector; baja de ofertas laborales, despidos masivos de personal de obra, técnico y administrativo por parte de las empresas; reducción en el recaudo de impuestos que percibe el Estado por la actividad económica; aumento del

precio de la tilapia por disminución de la producción y por ende un perjuicio al consumidor de este producto.

1.3.- Contestación de la demanda

1.3.1.- Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP-

Fue presentada de manera extemporánea a través de escrito de 6 de julio de 2016 (folio 266 a 267).

1.3.2.- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Contestó la demanda extemporáneamente mediante escrito de 14 de septiembre de 2016 (folio 350 a 354).

1.3.3.- Instituto Colombiano Agropecuario – ICA (folio 384 a 387)

A través de apoderado y por memorial de 1º de noviembre de 2016, invocó su incompetencia frente a las pretensiones de la demanda pues la autoridad que por Ley tiene asignadas la funciones de pesca y acuicultura es la AUNAP.

Alegó la falta de legitimación por pasiva y propuso la excepción genérica.

1.3.4.- Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM (folio 371 a 379)

Mediante escrito de 1º de noviembre de 2016, a través de apoderado, esta entidad describió el traslado. Manifestó que como máxima autoridad ambiental en la jurisdicción del Departamento del Huila, tiene como función la

de administrar entre otros recursos naturales, el recurso hídrico, que para el caso concreto se refiere a la represa de Betania, cuyo uso para la actividad acuícola y pesquera, está sometida al otorgamiento de permisos de ocupación de cauce y concesión de aguas superficiales por parte de la CAM de acuerdo a la disponibilidad del recurso natural.

Señaló que han sido otorgados permisos de ocupación de cauce y permisos de concesión de aguas superficiales para el cultivo de peces a empresas piscícolas que lo soliciten, que se encuentren ubicadas en la represa de Betania y con el previo cumplimiento de los requisitos legales.

Afirmó que los permisos están sometidos a la disponibilidad del recurso y a los controles y seguimientos por parte de la autoridad ambiental, cuya violación da lugar a los procesos sancionatorios ambientales.

Que por lo anterior, aseguró que la CAM ha venido dando cumplimiento estricto a la normatividad ambiental y al seguimiento ambiental de las aguas de la represa para el desarrollo de la actividad piscícola.

Aclaró que, en lo que tiene que ver con los permisos y licencias para la producción, fomento, desarrollo, comercio, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de la actividad de pesca y la acuicultura en Colombia y por su puesto en la represa de Betania, se encuentra en cabeza de la AUNAP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 4181 de 2011 y la Ley 13 de 1990, circunstancias estas que salen de la competencia de la autoridad ambiental y que deben ser atendidas por esta última.

Propuso como excepciones la inexistencia de la CAM en la transgresión de los derechos colectivos invocados, falta de legitimación por pasiva y la genérica.

2. Trámite procesal

La demanda fue presentada el 26 de abril de 2016 (folio 132), siendo repartida en la misma fecha y admitida el 6 de mayo de esa misma anualidad (folio 134).

Luego de surtirse el traslado de la medida provisional solicitada en el líbello (folio 135), se resolvió el pedimento de manera negativa a través de providencia de 16 de agosto de 2016 (folio 195).

Por auto de 16 de agosto de 2016 (folio 300), se citó a las partes y al agente del Ministerio Público para el día 14 de septiembre de esa misma data, para celebrar la audiencia de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 742 de 1998.

La audiencia se declaró fallida debido a la ausencia de fórmulas de arreglo entre las partes interesadas.

Mediante providencia de 28 de septiembre de 2016 fueron vinculados al proceso el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA y la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM (folio 361).

El 17 de noviembre de 2016 se dio apertura al periodo probatorio (folio 409-410) y por auto de 1º de febrero de 2017 se corrió traslado del escrito de nulidad presentado por la Procuraduría 11 Judicial II Ambiental y Agraria del Huila (folio 504).

A través de proveído del 13 de marzo de 2017 se rechazó la solicitud de nulidad (folio 515-516) y por autos de 30 de marzo (folio 519) y 24 de julio de 2017 (folio 544) se incorporaron la expediente pruebas documentales allegadas al proceso.

El 4 de agosto de 2017 se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión (folio 547)

III.- Alegatos de conclusión

3.1.- La parte demandante describió el término de traslado a través de memorial de 16 de agosto de 2017, en el cual manifiesta que se ratifica en los cargos de la demanda al no haber sido desvirtuados los fundamentos legales de las pretensiones (folio 599).

3.2.- Por su parte, el apoderado de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM, mediante escrito de 16 de agosto de 2017 (folio 600-601), reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, bajo la premisa que esa entidad ha actuado diligentemente en el control, vigilancia y seguimiento de las actividades piscícolas desarrolladas en el Embalse de Betania, imponiendo las medidas preventivas y sancionatorias contra los presuntos infractores de las normas ambientales. Agregó que, es la AUNAP la llamada a resolver las solicitudes de la sociedad accionante.

3.3.- El ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de apoderada y por memorial del 16 de agosto de 2017 (folio 602 a 605), señaló que esa entidad carece de legitimación material en la causa por pasiva, toda vez que los hechos de la demanda no aluden a acciones u omisiones administrativas adelantadas por esa cartera ministerial.

3.4.- La AUNAP guardó silencio y en esta oportunidad el Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

IV. Consideraciones

4.1.- Competencia

Según el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, al Tribunal se le asignó el conocimiento en primera instancia de las apelaciones de los procesos relativos a la protección de derechos e intereses colectivos contra autoridades del orden nacional o de las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

Teniendo en cuenta que la demanda de la referencia está dirigida contra la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –UNAP y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ambas entidades del orden nacional, este Tribunal es competente para pronunciarse del fondo de la controversia.

4.2.- Problema Jurídico

En el caso sub lite, con la demanda radicada el 26 de abril de 2016, la sociedad demandante pretende la protección de los derechos e intereses colectivos de los consumidores y usuarios y a la libre competencia, los cuales estima vulnerados por las entidades accionadas, en razón a que las circulares No. 007 del 13 de mayo de 2015 y No. 016 del 13 de noviembre de esa misma anualidad, expedidas por la AUNAP, impusieron un límite temporal, fijando el día 4 de abril de 2016 como última fecha para tener totalmente inactiva la infraestructura no autorizada y el retiro de la totalidad de las mallas para el cultivo de tilapia en el Embalse de Betania.

En consecuencia, corresponde a la Sala determinar si en el presente asunto, existe vulneración de los derechos invocados en la demanda en aras que sean suspendidos los efectos jurídicos de las citadas resoluciones hasta tanto el Gobierno Nacional, diseñe y ejecute una política de fomento y desarrollo sostenible para los piscicultores de la represa de Betania que tienen una producción superior a la inicialmente autorizada, para que no se vean abocados al cierre de sus empresas o disminución de su producción.

Para resolver esos interrogantes, se abordarán los siguientes tópicos: i) generalidades de la acción popular y su procedencia contra actos administrativos; ii) contenido de los derechos colectivos que la demanda afirma como quebrantados; iii) Instrumentos normativos que regulan la acuicultura y el fomento de la pesca en Colombia; iv) Embalse de Betania como lugar estratégico para el desarrollo de la acuicultura en Colombia – Actualidad; v) análisis de los hechos probados en el proceso y vi) resolución del caso concreto.

No obstante, antes de emitir pronunciamiento conforme a la ruta descrita la Sala analizará la excepción denominada falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por los apoderados de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM - y del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA -.

4.3.- Falta de legitimación en la causa por pasiva

Al respecto, es preciso traer a colación la posición unificada de la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ que precisa que la legitimación material en la causa por pasiva exige que la entidad en contra de la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan

¹ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 8 de abril de 2014, Rad. 76001233100019980003601(29321). Magistrado Ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa y Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 18 de mayo de 2017, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Radicación número: 13001-23-31-000-2011 00315-01(AP)

origen a la reclamación, lo cual se examinará desde la óptica de las responsabilidades que legalmente corresponden al organismo demandado.

En tal sentido, la sentencia del 11 de octubre de 2006, proferida dentro del expediente con radicación No. 20001-23-31-000-2003-01273-01(AP), esa corporación, explicó:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 la demanda debe dirigirse contra la autoridad o el particular cuya conducta activa u omisiva amenaza o causa agravio a los derechos colectivos, por lo tanto en la demanda debe indicarse con claridad quiénes son esas personas o autoridades. Ahora bien, la indicación en la demanda de los presuntos responsables de la amenaza o vulneración que se aduce, no implica per se la existencia de responsabilidad pues ello es objeto de prueba que se analiza en la sentencia; de manera que la legitimación por pasiva no depende de la demostración de responsabilidad, sino que se entiende a partir de la imputación o relación que existe entre el demandado y los hechos o conductas referidos en una demanda o entre aquél y su participación real en la causa de tales hechos y conductas. Sobre el punto, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado: “La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. La legitimación de hecho es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa o por activa o por pasiva es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado.”

De lo expuesto, y teniendo en cuenta que las pretensiones del sub lite giran en torno a la actividad piscícola que es ejercida en el Embalse de Betania, cuerpo hídrico respecto del cual la CAM, como máxima autoridad ambiental del Huila, y el ICA como encargado de la prevención, control, erradicación y

manejo de plagas y enfermedades en aras de mantener las condiciones sanitarias, bioseguridad, inocuidad y calidad de los peces cultivados en el mismo, la Sala concluye que existen fundamentos normativos, funcionales y fácticos que justifican la legitimación material de dichos órganos administrativos.

4.3.1.- Fundamentos normativos y funcionales de la Corporación Autónoma Regional el Alto Magdalena - CAM -

En lo que se refiere a las Corporaciones Autónomas Regionales, el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 las define como las encargadas de *“administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”*.

Por su parte, el artículo 31 *ibídem*, establece las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las cuales se destacan las de **“Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental** definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción”; **“Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción**, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”; *“Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional”*; **“Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal**

desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos”; “Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables”; y **“Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales”**, entre otras.

Debe recordarse que, con miras a que las funciones de estas corporaciones tuviesen mecanismos reales de acción, para exigir el cumplimiento de las normas de medio ambiente a las demás autoridades públicas y particulares que las incumplieran, la Ley 99 de 1993 otorgó poderes de policía, tanto al Ministerio del Medio Ambiente, como a las Corporaciones Autónomas Regionales, de la siguiente forma:

“Artículo 83º.- Atribuciones de Policía. Subrogado por la Ley 1333 de 2009. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.

Artículo 84º.- Sanciones y Denuncias. Subrogado por la Ley 1333 de 2009. Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevén en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. Si fuere el caso, denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal respectiva.

Artículo 85º.- Tipos de Sanciones. Subrogado por la Ley 1333 de 2009. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:

1) Sanciones:

Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;

Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización;

Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;

Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables;

Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

2) Medidas preventivas:

Amonestación verbal o escrita;

Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;

Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización;

Realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

Parágrafo 1º.- El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados;

Parágrafo 2º.- Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar;

Parágrafo 3º.- Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya;

Parágrafo 4º.- En el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las sanciones contempladas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley 47 de 1993, se aplicarán, sin perjuicio de las previstas en este artículo.” (subrayas y negrillas por fuera del texto)

Por último, el artículo 33 de la ley 99 de 1993, regula lo concerniente a la creación, transformación y jurisdicción de las Corporaciones Autónomas. De aquellas que modificó su jurisdicción y denominación, se encuentra la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, la cual tendrá su sede principal en la ciudad de Neiva y su jurisdicción comprenderá el Departamento del Huila.

4.3.2.- Fundamentos normativos y funcionales del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA -

En lo que se refiere al Instituto Colombiano Agropecuario, vemos que el Decreto 4765 del 18 de diciembre de 2008, por medio del cual se modificó la estructura del Ica, dispuso en su artículo 5º, lo siguiente:

“Artículo 5º. Objeto. El Instituto Colombiano Agropecuario, Ica, tiene por objeto contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales, la investigación aplicada y la administración, investigación y ordenamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.”

Por su parte, el artículo 6º del citado estatuto, dispone:

“Artículo 6°. Funciones Generales. *El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, tendrá las siguientes funciones:*

(...)

6. *Adoptar, de acuerdo con la ley, las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que sean necesarias para hacer efectivo el control de la sanidad animal y vegetal y la prevención de riesgos biológicos y químicos.*

7. *Coordinar la realización de acciones conjuntas con el sector agropecuario, autoridades civiles y militares y el público en general, relacionadas con las campañas de prevención, control, erradicación y manejo de plagas y enfermedades de importancia cuarentenaria o de interés económico nacional o local, para mantener y mejorar el estatus de la producción agropecuaria del país, y en general para cumplir con el objeto del Instituto.*

(...)

15. *Regular el ejercicio de la actividad pesquera y acuícola, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas.*

16. *Ejecutar los procesos de administración de recursos pesqueros y acuícolas en lo referente a investigación, ordenamiento, registro y control.*

17. *Otorgar permisos, patentes, concesiones y autorizaciones para ejercer la actividad pesquera y acuícola.*

18. *Mantener actualizado el registro de pesca y acuicultura nacional.”*

4.3.3.- La legitimación en la causa por pasiva en el caso concreto

Como vemos, conforme al marco de sus competencias, la CAM, como la máxima autoridad administrativa en materia de medio ambiente del Departamento del Huila y el ICA, con jurisdicción en todo el territorio nacional para, entre otras funciones, proteger la actividad piscícola, están legitimados por pasiva en el presente asunto, y en consecuencia la excepción propuesta por estas entidades no prospera.

4.4.- Aspectos generales de las acciones populares – Procedencia contra actos administrativos

En desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, fue expedida la Ley 472 de 1998 a través de la cual se reglamenta el ejercicio de las acciones populares, las cuales tienen por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos relacionados en el artículo 4º de dicho estatuto, por causa de cualquier acción u omisión de las autoridades que vulneren o amenacen violar los derechos colectivos.

Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, como por ejemplo, los mencionados en el citado artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

El artículo 2º inciso 2º de esta Ley, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo con lo anterior, los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular son: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

Ahora bien, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, preceptúa que la acción popular procede contra los actos administrativos en caso de que estos amenacen o transgredan un derecho colectivo, evento en el que el Juez Constitucional podrá adoptar las medidas necesarias para contrarrestar la amenaza o vulneración sin declarar la anulación de la decisión administrativa. La norma en cita, a la letra reza:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, **inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.** (...)”*
(Resaltado de la Sala)

El alcance de esta disposición fue precisado por la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2011, en los siguientes términos:

“La Corte comparte la apreciación del Ministerio Público en su intervención cuando afirma que “anular el acto o contrato no es indispensable para proteger derechos e intereses, pues el juez tiene a su alcance múltiples medidas para lograr la protección de éstos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva, conforme al principio de especialidad, de la autoridad judicial que tiene competencia para ello”.

El juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular en la que deba decidir si un acto administrativo o un contrato está afectado de alguna causal de nulidad, sino que aquí tiene el papel de garante de un derecho colectivo. Del mismo modo, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quien debía proferir un acto o cómo debía celebrarse un contrato, debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto o contrato, cuya forma no consiste precisamente en disponer su anulación.

Todo este conflicto no es nuevo, como se sabe, a partir de la expedición de la ley 472 de 1998, que desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política en relación con las acciones populares y de grupo, se ha planteado en la

jurisprudencia la discusión acerca de si, mediante la acción popular, el Juez contencioso administrativo, que es el competente para su conocimiento cuando la actuación surge de una acción o una omisión de una entidad pública, puede decretar la nulidad de un acto administrativo o de un contrato estatal.”

4.5.- Contenido de los derechos colectivos que la demanda afirma como quebrantados

4.5.1.- Derecho colectivo de los consumidores y usuarios

Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 78 de la Constitución Política, y hace referencia al control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización; a la responsabilidad que tienen las entidades sobre las cuales recae la producción y comercialización de dichos bienes y servicios, cuando su prestación atente contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Consejo de Estado, ha precisado que cuando a través de la acción popular se invoquen como vulnerados o amenazados los derechos de los consumidores y usuarios, el juez está obligado a estudiar si, de conformidad con las disposiciones legales aplicables al caso, dichas garantías están siendo desconocidas.

Así, en sentencia de veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011)², dentro del expediente con radicación número: 68001-23-15-000-2000-02865-01(AP), la Sección Tercera de esa Corporación precisó que:

“En relación con la supuesta vulneración de los derechos colectivos de los consumidores y usuarios, la Sección Tercera ha manifestado que para efectos

² Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourt

*de precisar si existe vulneración o amenaza del mismo, **habrá de estudiarse el contenido de las normas constitucionales y legales que comprenden disposiciones sobre el particular** y habrá de hacerse la concreción respectiva de acuerdo con el caso de que se trate. En el caso concreto, no ha habido por parte del actor popular ni del coadyuvante el señalamiento de norma alguna de protección de los intereses del consumidor o del usuario que haya sido desatendida por parte de la entidad demandada, puesto que sólo en el recurso de apelación el coadyuvante invoca el artículo 28 de la Ley 142 de 1998, en el cual se hace referencia, en su segundo inciso, a la obligación que tienen las empresas de dar mantenimiento y reparación a las redes locales y a asumir los costos respectivos. En el proceso no se estableció debidamente cuál era la naturaleza de las redes que transportan el agua desde el tanque bajo (T1) hasta el tanque alto (T2), ni de las que a partir de ese punto distribuyen el agua a las unidades residenciales y, por tal razón, nada se puede concluir acerca de una supuesta vulneración de los derechos colectivos de los consumidores y usuarios.”*

En pronunciamiento de quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014)³, proferido dentro del expediente con radicación número: 25000 23 24 000 2010 00609 01(AP), reiteró:

“La protección de los consumidores no es, pues, un asunto que constitucionalmente pueda resultar indiferente para las autoridades. En desarrollo de esta responsabilidad se han expedido normas como el Decreto 3466 de 1982 o, recientemente, la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), en virtud de las cuales se establece que los consumidores y usuarios tienen, entre otros, derecho a: (i) que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores⁴; (ii) a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación⁵; o (iii) a recibir protección contra la publicidad engañosa⁶. Igualmente, y en paralelo con este último derecho, se ha establecido la prohibición de publicidad engañosa⁷, entendida como “[a]quella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión”⁸; y se ha impuesto una especial carga de advertencia en cabeza de los productores y distribuidores de bienes nocivos para la salud de

³ Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala

⁴ Artículo 3.1.2 del Estatuto del Consumidor.

⁵ Artículo 3.1.3 ídem

⁶ Artículo 3.1.4 íbidem

⁷ **ARTÍCULO 30. PROHIBICIONES Y RESPONSABILIDAD.** Está prohibida la publicidad engañosa. // El anunciante será responsable de los perjuicios que cause la publicidad engañosa. El medio de comunicación será responsable solidariamente solo si se comprueba dolo o culpa grave. En los casos en que el anunciante no cumpla con las condiciones objetivas anunciadas en la publicidad, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que haya lugar, deberá responder frente al consumidor por los daños y perjuicios causados. (El apartado subrayado fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-592 de 2012)

⁸ Artículo 5.13 del Estatuto del Consumidor

las personas⁹. El desconocimiento de estas reglas y de todas aquellas estatuidas en aras de proteger a este grupo conlleva una afectación del derecho colectivo proclamado por el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 susceptible de ser amparado en sede de acción popular.

De lo expuesto se concluye que existen normas que consagran derechos de los consumidores y usuarios, las cuales tienen su fundamento en la necesidad de proveer al consumidor o usuario de bienes o servicios de herramientas jurídicas tendientes a contrarrestar el estado de inferioridad en el que hallan frente al productor o distribuidor, y en aras de defender este derecho en su dimensión colectiva, la acción popular es el mecanismo de defensa por excelencia.

4.5.2.- Derecho colectivo a la libre competencia

El artículo 88 constitucional le reconoce a la libertad económica el carácter de derecho colectivo, mientras que el artículo 333 ibídem la detalla de la siguiente manera:

“ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

⁹ ARTÍCULO 31. PUBLICIDAD DE PRODUCTOS NOCIVOS. En la publicidad de productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud, se advertirá claramente al público acerca de su nocividad y de la necesidad de consultar las condiciones o indicaciones para su uso correcto, así como las contraindicaciones del caso. El Gobierno podrá regular la publicidad de todos o algunos de los productos de que trata el presente artículo. PARÁGRAFO. Lo dispuesto en este artículo, no podrá ir en contravía de leyes específicas que prohíban la publicidad para productos que afectan la salud.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.
(Resaltado de la Sala)

Como se observa, la libre competencia envuelve una interacción dinámica y permanente entre los agentes económicos, de la cual se deriva un derecho subjetivo que tiene soporte en el concepto de libertad, que les permite, a unos, los que participan directamente en la competencia “en” o “por” el mercado, competir entre sí ofreciendo bienes y servicios para que los consumidores los elijan, y a otros, los usuarios, consumidores o quienes se benefician en últimas de la competencia, elegir libremente a quien compran o de quien adquieren tales bienes y servicios, según sus preferencias de calidad y precio, todo ello con sujeción a las reglas del mercado.

En razón a la magnitud y significado de esta interacción, la Carta Política reconoce a la libre competencia como un asunto de interés para la colectividad en general, aspectos todos estos que deben ser garantizados y protegidos por el Estado¹⁰, y solo limitados excepcionalmente en fundadas razones de interés general por el legislador¹¹.

Sobre el alcance de este derecho, la Corte Constitucional ha dicho que:

“...La protección a la libre competencia económica tiene también como objeto, la competencia en sí misma considerada, es decir, más allá de salvaguardar la relación o tensión entre competidores, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de oferentes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores, y le permita al Estado evitar la conformación de monopolios, las prácticas restrictivas de la competencia

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-432 de 2010. En tales términos y en atención a lo previsto en el artículo 333 de la Constitución Política, el Estado está obligado a garantizar dicho escenario de libre competencia económica y, para tal efecto, deberá atender los siguientes criterios: “(i) garantizar una mayor oferta y calidad de los bienes y servicios disponibles para los consumidores; (ii) permite evitar la creación de monopolios; (iii) permite la reducción de los precios de los productos; (iv) asegura la innovación tecnológica; (v) conduce a un mejor empleo de los recursos existentes; (vi) evita una concentración excesiva de la riqueza; y (vii) comporta un mayor bienestar de la sociedad y de los individuos”.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 2001 y C-870 de 2003. La jurisprudencia constitucional ha establecido al unísono que la libre competencia económica implica que “un conjunto de empresarios, en un marco normativo de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos, factores empresariales y de producción, en la conquista de un mercado determinado, bajo el supuesto de la ausencia de barreras de entrada o de otras prácticas restrictivas que dificulten el ejercicio de una actividad económica lícita”.

o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el sistema económico competitivo. Así se garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado...”¹²

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha enfatizado en lo siguiente:

“(l)a libre competencia económica ha de entenderse no en un sentido absoluto o total sino atemperado o enmarcado dentro de los límites propios del bien común, de la prevalencia del interés colectivo o general, y de los principios de proporcionalidad y racionalidad. Por tanto, dicho derecho no excluye la injerencia del Estado para alcanzar los fines que le son propios y en virtud de ello regular las actividades económicas que realicen de alguna manera estos intereses, más aún tratándose de la prestación de servicios públicos esenciales como el transporte”¹³.

En sentencia de 25 de agosto de 2010, radicación No. 2006-00184-01¹⁴, esa misma corporación, indicó:

“La garantía de la libertad económica y de la libre empresa en modo alguno impide a las autoridades ejercer sus competencias de regulación normativa ni establecer exigencias en defensa del interés superior de los consumidores, pues su exacto alcance obliga a interpretarlas sistemáticamente con todas las normas constitucionales con que coexisten y con sus desarrollos legales, lo que significa que su efectividad no puede lograrse a expensas de otras instituciones de rango constitucional.”

En pronunciamiento de catorce (14) de febrero de dos mil doce (2012), radicación número: 11001-03-26-000-2010-00036-01(IJ)¹⁵, reiteró:

“La libre competencia económica no solo implica garantizar al individuo el libre ejercicio de una actividad económica cualquiera dentro de los límites legales; también supone su consideración plural en cuanto todos son potenciales agentes del mercado. De tal manera, se pretende armonizar el interés privado

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-815 de 2001

¹³ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 22 de septiembre de 2005. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Rad. Núm. 2003-00452-01 (AP)

¹⁴ C.P. María Claudia Rojas Lasso

¹⁵ Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

y particular del competidor, con el interés de la sociedad y del Estado que propende por la existencia de un mercado o sistema económico competitivo, equitativo y participativo.”

De lo expuesto es posible concluir, que la libre competencia económica encuentra un límite, que no es otro que el bien común. En virtud de ello, y en aras de su protección, corresponde al Estado, con apego a los principios de igualdad, proporcionalidad y razonabilidad, regular las diferentes actividades económicas con relevancia para la colectividad, con el fin de evitar monopolios, prevenir abusos por parte de las empresas con posición dominante y, en últimas, permitir que los agentes económicos disputen de manera libre e igual la preferencia de los consumidores o usuarios¹⁶.

4.6.- Instrumentos normativos que regulan la acuicultura y el fomento de la pesca en Colombia

El Decreto 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, en su artículo 275, consagra que para ejercer actividades de pesca se requiere del permiso de las autoridades ambientales correspondientes, salvo cuando se trata de la pesca de subsistencia.

Más adelante, en el artículo 286 se define la acuicultura como el cultivo de organismos hidrobiológicos con técnicas apropiadas, en ambientes naturales o artificiales y generalmente bajo control.

La Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, define esta modalidad agropecuaria, como el cultivo de organismos acuáticos tanto en zonas costeras como del interior que implica intervenciones en el proceso de cría para aumentar la producción. Para la organización en cita, la acuicultura, como sector de producción de alimentos de crecimiento más acelerado, representa casi el 50% de los productos pesqueros mundiales destinados a la alimentación¹⁷.

¹⁶ Consejo de Estado, sentencia de veintiséis (26) de junio de dos mil trece (2013), Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, radicación número: 25000-23-24-000-2011-00318-01(AP).

¹⁷ <http://www.fao.org/fishery/aquaculture/es>

Ahora bien, la Ley 13 de 1990 -Estatuto General de Pesca- y su Decreto Reglamentario 2256 de 1991, constituyen el principal marco normativo de la acuicultura en Colombia bajo la autoridad central del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁸ para la administración y manejo de las pesquerías.

Es de precisar que, inicialmente, la autoridad central encargada de administrar y ejecutar las políticas públicas formuladas por el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de pesca y acuicultura, era el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), creado por la Ley 13 de 1990 como entidad adjunta a la citada cartera ministerial.

No obstante, este ente fue liquidado y remplazado por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) mediante el Decreto 1293 de 2003, y actualmente, las funciones que originalmente le fueron otorgadas se transfirieron a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), que fue creada mediante el Decreto 4181 de 2011 como una Unidad Administrativa Especial adscrita al iterado Ministerio.

En los términos del Decreto 4181 de 2011, la AUNAP tiene como objetivo *“ejercer la autoridad pesquera y acuícola de Colombia, adelantando los procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando las sanciones que haya lugar, dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros”* (Artículo 3º).

Así mismo, tiene como funciones *“Establecer los requisitos para el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el ejercicio de las actividades*

¹⁸ Decreto 1985 de 2013. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias”. “ARTÍCULO 1o. INTEGRACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO, PESQUERO Y DE DESARROLLO RURAL. El Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, de conformidad con la normativa vigente, está integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos. (...)”

pesqueras y acuícolas, así como los trámites necesarios”; “Realizar las actuaciones administrativas conducentes al ejercicio de la autoridad nacional de pesca y acuicultura, en desarrollo de su facultad de inspección, vigilancia y control de la actividad pesquera y de la acuicultura”; “Establecer mecanismos de control y vigilancia para el cumplimiento de las normas que regulan las actividades de pesca y de la acuicultura en el territorio nacional en coordinación con la Armada Nacional, la Dirección General Marítima, la Policía Nacional, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, entre otras autoridades, dentro de sus respectivas competencias” y “Establecer mecanismos de fomento y desarrollo productivo para las actividades pesqueras y de la acuicultura”, entre otras (artículo 5°).

En cuanto a la facultad de expedición de permiso para la acuicultura, la AUNAP atendiendo los lineamientos de la Ley 13 de 1990, del Decreto 2256 de 1991¹⁹ y del Decreto 4181 de 2011, estableció mediante la Resolución N° 601 de 2012 una serie de requisitos generales²⁰ y específicos, estos últimos conforme

¹⁹ PERMISO DE CULTIVO ARTICULO 91. Para realizar la acuicultura comercial, se requiere permiso. Para su obtención, el interesado deberá presentar al INPA solicitud con los requisitos que éste señale. La Junta Directiva del INPA establecerá el procedimiento para autorizar la realización de actividades de acuicultura experimental o científica. ARTICULO 92. El INPA otorgará el permiso a que se refiere el artículo anterior, hasta por diez (10) años, mediante acto administrativo el cual deberá contener lo siguiente: 1. Identificación del titular del permiso. 2. Lugar en donde se realizará la actividad autorizada y área proyectada. 3. Nombre de la fuente, corriente o depósito de aguas que soportará el cultivo e identificación del permiso o concesión para su utilización, cuando fuere de uso público. 4. Especie o especies cuyo cultivo se autoriza y volúmenes estimados de producción. 5. Actividades autorizadas, tales como: embrionaje, levante, engorde, reproducción, procesamiento y comercialización. 6. Autorización para obtener del medio natural la población parental, cuando así se solicite. 7. Término del permiso. 8. Causales de revocatoria y sanciones por incumplimiento. 9. Destino de la producción. 10. Los requisitos para la prórroga. 11. Obligación de presentar informes periódicos en la forma que establezca la Junta Directiva del INPA. ARTICULO 93. Para el ejercicio de la acuicultura el titular del permiso deberá solicitar a las entidades competentes los derechos de uso de terrenos, aguas, costas, playas o lechos de ríos o fondos marinos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad.

²⁰ Artículo 2°. Requisitos Generales: El interesado deberá presentar solicitud escrita a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), en las oficinas a nivel nacional, en la cual deberá consignar la siguiente información: 1. Ciudad y fecha de presentación. 2. Nombre, identificación del solicitante, de su representante legal apoderado, si fuere el caso. 3. Dirección, teléfono y domicilio del solicitante. 4. Nacionalidad del solicitante. 5. Indicar clase de permiso solicitado, especificando si es un permiso nuevo, modificación, prórroga, cancelación o si se solicita patente de pesca. 6. Firma del solicitante, representante legal o apoderado. 2. Anexar Registro Mercantil. Si el solicitante fuere persona natural, debe acreditar su inscripción en el registro mercantil, mediante el correspondiente certificado expedido por la Cámara de Comercio de la localidad, si se tratare de una persona jurídica, el certificado de Existencia y Representación, en todo caso estos documentos no podrán tener una vigencia de expedición mayor a noventa (90) días y en su objeto social deberá aparecer la actividad pesquera como uno de sus fines. 3. Anexar el plan de actividades en los términos previstos en los artículos 5° y 6° del presente Acuerdo. Parágrafo: En cuanto a la nacionalidad, si el solicitante fuere extranjero, deberá acreditar su calidad de residente, salvo lo dispuesto para la pesca deportiva y pesca de investigación. Cuando la solicitud se realiza a través de representante o apoderado deberá acreditarse mediante documento la respectiva calidad de acuerdo a las normas legales vigentes. Cuando la persona extranjera tenga sucursal

a la clase de autorización que se solicite, que para el caso objeto de estudio se transcriben los siguientes:

“Artículo 3°. Requisitos Específicos de Acuerdo con la Clase de Permiso. Además de los requisitos generales contemplados en el artículo 2° del presente acuerdo el interesado en obtener un permiso de pesca comercial artesanal, comercial industrial, comercial exploratoria, comercial ornamental, de investigación, de pesca deportiva, de procesamiento, de comercialización, integrado de pesca y de cultivo, deberá cumplir con los requerimientos que se relacionan a continuación:

(...)

5. Permiso de Cultivo, deberá anexar: a) identificación del permiso o concesión para la utilización de terrenos, costas, playas, lechos de ríos o fondos marinos necesarios para el cultivo. b) Nombre e identificación de la fuente, corriente o depósito de agua que soportará el cultivo. c) Identificación del permiso o concesión para la utilización del agua, cuando se trate de bienes de uso público. Además para esta modalidad de permiso se requerirá que la AUNAP por intermedio de un servidor público, previamente autorizado, practique una inspección ocular a las instalaciones, de la cual se levantará un acta que se adjuntará a la documentación para su trámite.

(...)

7. Permiso de Pesca Comercial Artesanal. Para ejercer esta actividad pesquera, los pescadores deben estar carnetizados ante la AUNAP; para obtener el respectivo carné, se requiere presentar solicitud en la cual se exprese el área en la cual desarrollará su actividad, artes y métodos de pesca a utilizar, anexar fotocopia de su identificación personal y dos fotos tamaño documento, una de las fotos se le pegará al carné y la otra será archivada junto con la demás información en la dependencia correspondiente que previamente haya señalado para el efecto la AUNAP.

Parágrafo: Las empresas pesqueras artesanales y/o las asociaciones de pescadores artesanales para obtener permiso de Pesca Comercial Artesanal, deberán presentar a la Autoridad, adjunto con la solicitud los siguientes documentos:

a) Certificado de existencia y representación y/o documento que acredite la personería jurídica.

b) Relación de los afiliados con su identificación.

c) La AUNAP, prestará asesoría gratuita a la pesca artesanal, la cual podrá brindarse a través de sus oficinas a nivel nacional.

En lo que respecta a las infracciones, estas están definidas como toda acción u omisión que constituya violación a las normas contenidas en la Ley 13 de

en Colombia y cuente con infraestructura se demostrará la residencia con el certificado de Cámara de Comercio.

1990 y las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, las cuales darán lugar a la imposición de las sanciones que éstas contemplan.

Así, el artículo 169 del Decreto 2256 del 1991, establece:

“ARTICULO 169. Sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, las infracciones a las disposiciones sobre pesca, acarrearán el decomiso de los productos y de los instrumentos y equipos no autorizados empleados para cometerla, así como la revocatoria del permiso en los casos señalados en el presente Decreto.”

A su vez, el artículo 15 ibídem, a la letra reza:

“ARTICULO 175. Además de las infracciones previstas en el presente Título serán causales de revocatoria de los permisos, las siguientes conductas debidamente comprobadas:

- 1. La transferencia del permiso a terceros.*
- 2. El amparo de actividades de terceros con el permiso.*
- 3. La realización de actividades diferentes a las permitidas en el respectivo permiso.*
- 4. El uso de artes y aparejos pesqueros no autorizados.*
- 5. La realización de actividades fuera del área autorizada, o con especies o productos no contemplados en el permiso.*
- 6. El incumplimiento de las obligaciones contenidas en el permiso.*
- 7. La no utilización del permiso durante el término de un (1) año, salvo caso de fuerza mayor debidamente comprobado.*
- 8. La omisión de la inscripción en el Registro General de Pesca y Acuicultura, de aquellos actos que requieran de esta formalidad.*
- 9. La destinación de insumos y equipos importados con la exención prevista en el artículo 67 de la Ley 13 de 1990, a fines diferentes de los determinados por el INPA en cada caso, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la ley.*
- 10. Las demás que contenga el acto administrativo que otorga el permiso.”*
(Resaltado de la Sala)

4.7.- Embalse de Betania como lugar estratégico para el desarrollo de la acuicultura en Colombia – Actualidad

Para el año 2010, el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca hasta el 2011, en coordinación con la entonces Dirección de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gestionaron ante la FAO, el apoyo para la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia – PlaNDAS, teniendo en cuenta que dicha organización había apoyado la construcción de este tipo de planes en diferentes países de

Latinoamérica, como Brasil, Perú, México, Paraguay y Uruguay, los cuales se constituyeron en pilares fundamentales para el crecimiento adecuado de la actividad.

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia estuvo enmarcada en la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 Prosperidad para Todos, cuyo objetivo fue consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita el desarrollo sostenible y el crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.

Como objetivo general del PlaNDAS, se determinó *“promover el desarrollo de la acuicultura Colombiana, con la participación concurrente de la sociedad y el gobierno, en un marco de sostenibilidad ambiental y equidad social, aprovechando los recursos naturales racionalmente a través de políticas que promuevan la expansión del subsector para incrementar la producción y el consumo, potenciar las exportaciones y mejorar la calidad de vida de todos los sectores de la sociedad Colombiana”*.

Para tal efecto, se realizó un Análisis de Debilidades, Fortalezas, Oportunidades y Retos de la acuicultura nacional, con el fin de identificar de forma puntual las áreas de oportunidad y de mejora estructural que permitieran enfocar los esfuerzos y recursos de forma eficiente y eficaz, construyéndose, en consecuencia, la matriz que permitiría la formulación de ejes de desarrollo y las respectivas estrategias a desarrollar.

Específicamente en lo relacionado con los recursos naturales y ecosistemas que utiliza la acuicultura nacional, se identificó como debilidad, entre otras circunstancias, la inexistencia de Planes de Ordenación de la Pesca y la Acuicultura – POPA's en la mayoría de las regiones donde se realiza la actividad.

En cuanto al embalse de Betania, se determinó como reto:

“4. Deterioro severo y progresivo de las condiciones ambientales en el embalse de Betania, zona donde se produce más del 30% de la piscicultura del país.” (Resaltado de la Sala)

Ahora bien, se dispusieron nueve (9) ejes de desarrollo del PlaNDAS, así:

“Eje de Desarrollo A. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales asociados a la acuicultura

Eje de Desarrollo B. Fortalecimiento de la institucionalidad y de la articulación interinstitucional y adecuación del marco legal que rige la actividad, para una acuicultura desarrollada y sostenible

Eje de Desarrollo C. Investigación científica, desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos y transferencia de tecnología para el desarrollo de la acuicultura nacional

Eje de Desarrollo D. Mejoramiento de la sanidad, bioseguridad, bienestar animal, calidad e inocuidad alimentaria en el subsector acuícola nacional

Eje de Desarrollo E. Mejoramiento tecnológico y de la competitividad en la acuicultura nacional

Eje de Desarrollo F. Incremento del consumo interno de productos pesqueros y de la acuicultura y fortalecimiento de los mercados interno (sic) y de exportación de productos acuícolas nacionales

Eje de Desarrollo G. Apoyo al desarrollo de los Acuicultores de Recursos Limitados

Eje de Desarrollo H. Formalización y organización de los eslabones de la cadena de la acuicultura en el ámbito local, regional y nacional

Eje de Desarrollo I. Creación de un entorno económico y financiero habilitante para el desarrollo de la acuicultura.”

En tratándose del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales asociados a la acuicultura, específicamente, en lo que se refiere el embalse de Betania, se elaboró una línea estratégica en los siguientes términos:

“Línea estratégica A.1.5. Revisión y actualización de la capacidad de carga y del POPA del embalse de Betania.

El embalse de Betania es el principal aportante a la producción piscícola nacional; sin embargo, los volúmenes de producción actual han sobrepasado ampliamente la capacidad máxima de carga de cultivo establecida en el Plan de Ordenamiento de la Pesca y la Acuicultura estimada para dicho embalse por el Incoder (entonces Autoridad Pesquera), en el año 2005. Por eso, se hace urgente revisar las condiciones ambientales que hoy prevalecen y actualizar la estimación de este indicador, para introducir las medidas necesarias a fin de garantizar la sostenibilidad de la

producción; es por ello que se gestionará de forma inmediata y prioritaria ejecución de las siguientes acciones:

- *Evaluación, ajuste y actualización del POPA del Embalse de Betania, especialmente en lo relacionado con la capacidad de carga para la acuicultura.*
- *Levantamiento de información relacionada con los niveles de bioseguridad de la infraestructura con la que cuentan los productores.*
- *Adecuación de las prácticas acuícolas en las empresas ubicadas en el embalse para la aplicación de los principios de bioseguridad pertinentes como son producción más limpia, manejo sanitario adecuado y disposición de mortalidades, residuos de plantas de proceso y macrófitas.*
- *Concertación con las casas productoras de alimentos concentrados para que disminuyan la cantidad de fósforo en los alimentos, a fin de reducir los riesgos de eutrofización del embalse.*
- *Desarrollo de un programa de repoblamiento, para la siembra de peces producidos en cautiverio o por traslado de especies existentes en el sistema, con objetivos claros y condicionados a las características limnológicas del embalse, a las condiciones socioeconómicas de la población objetivo y a las características ecológicas y pesqueras que allí se desarrollan; el programa deberá contar con un plan de seguimiento.*
- *Se creará una mesa de enlace entre la AUNAP y el CPAA que fortalecerá los mecanismos de socialización oportuna de las políticas, regulaciones y resultados de la gestión ambiental pública y privada de interés para la acuicultura en el embalse y que apoyará la concientización de los actores para el cabal cumplimiento de la normativa establecida por la AUNAP para el embalse.*
- *Se establecerá un mecanismo de control permanente por parte de la Corporación del Alto Magdalena - CAM y de la AUNAP, **para evitar de forma oportuna el abuso de la capacidad de carga acuícola**, con el apoyo y consulta del Comité Pesquero, Acuícola y Ambiental, cuando fuere necesario.*
- *Ajuste, fortalecimiento y seguimiento al Programa de Desarrollo del POPA de Betania. Para todo lo anterior, se propone el establecimiento de un grupo técnico ad hoc, designado por la AUNAP en coordinación con el CPAA del embalse de Betania, para elaborar la propuesta de reestimación de la capacidad de carga, mejoramiento ambiental y reordenamiento pesquero-acuícola del embalse. Se solicitará apoyo técnico a las instituciones académicas pertinentes y a la FAO y soporte financiero a las empresas y al Estado, para llevar a cabo esta tarea, que ha sido propuesta como línea de acción prioritaria en la presente estrategia. Una vez ajustado el Programa de Desarrollo del Embalse, se implementarán las acciones que se hayan considerado importantes para mejorar la acuicultura en ese cuerpo de agua.” (Resaltado de la Sala)*

Como puede observarse, existe una política estatal dirigida a desarrollar y materializar el desarrollo sostenible de la acuicultura Colombiana, específicamente de la principal fuente hídrica aportante de la producción

piscícola nacional, el embalse de Betania, estrategia pública que propende, entre otras cosas, por regular la capacidad máxima de carga de cultivo establecido en el POPA de esta fuente hídrica y contrarrestar el deterioro severo y progresivo de las condiciones ambientales en que se encuentra, lo que se traduce en la aplicación del principio de precaución.

4.8.- Principio de Precaución

El artículo 80 de la Carta le asigna al Estado el deber de *“prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”*. En términos de la Corte Constitucional, la anterior premisa *“constituye el fundamento de una labor preventiva que adquiere especial significado tratándose del medio ambiente, para cuya protección se le otorga una singular importancia a la evitación de la vulneración o del daño que pueda llegar a presentarse, dado que buena parte de las causas de perturbación, de concretarse, tendrían impactos irreversibles y, en caso de resultar posible la reversibilidad de los efectos, las medidas de corrección suelen implicar costos muy elevados.”*²¹

Por su parte, el numeral 6º del artículo 1º de la mencionada Ley 99 de 1993 a la letra reza:

“Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. 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. (...)
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”

La Corte Constitucional en la sentencia C-293 de 2002 declaró exequible la norma antes transcrita, que consagra el principio de precaución en los términos en que quedó plasmado en la Declaración de Río de Janeiro de

²¹ Sentencia C-703 de 2010

1992²², y en dicha providencia precisó que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Así mismo, en la sentencia C-339 de 2002, esa Corporación se pronunció en los siguientes términos:

“(...) cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho. Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente. 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado. Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución”.

Como vemos, el principio de precaución ha de ser aplicado por el Estado en la toma de decisiones encaminadas a la protección del medio ambiente, y su decisión, como de manera reiterada lo ha expuesto la Corte, no será considerada arbitraria ni vulneradora de otros derechos fundamentales de aquellas personas que resulten afectadas con la medida, siempre que, observe 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*

²² Declaración de Río de Janeiro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992): *“PRINCIPIO 15.- Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”*

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”²³.

Igualmente, en Sentencia T-282 de 2012, la Corte reiteró la importancia de la aplicación el principio de precaución en las decisiones del Estado para materializar la protección efectiva del medio ambiente, así:

“De esto da buena cuenta la inclusión dentro de los principios del Derecho ambiental, el de precaución in dubio pro natura y el de prevención, con los cuales se desactivan razonamientos y conclusiones jurídicas tradicionales, para dar lugar a instituciones como la cosa juzgada ambiental, la tangibilidad de las licencias y autorizaciones ambientales. Con ellas ciertamente se imponen cargas de rigurosa vigilancia y control por parte del Estado y se disminuye la certeza con que actúa el particular en ejercicio de sus libertades y facultades reconocidas y en cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo son fórmulas básicas para proteger con eficacia el derecho al ambiente sano y dentro de él la salvaguarda de los recursos naturales”.

En resumen, el principio de precaución le permite a la administración, como primer paso, adoptar medidas preventivas para hacer frente a una afectación derivada de un hecho o situación o para conjurar un riesgo grave que amenaza con dañar el medio ambiente en forma irreparable o de muy difícil tratamiento. De modo que, si existe evidencia científica de un riesgo grave de afectación o daño a la salud o al medio ambiente, las autoridades competentes deben actuar con base en un principio de precaución, así sea imposible cuantificar anticipadamente la magnitud o el alcance de dicha afectación, si no existe certeza científica absoluta, esta situación no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

4.9.- Análisis probatorio

4.9.1.- Precisión respecto de los medios de prueba

Para la Sala resulta preciso aclarar que las pruebas que aquí se pasan a analizar fueron aportadas y decretadas en las oportunidades procesales

²³ Sentencia C-703 de 2010.

correspondientes. Además, algunas documentales se allegaron en copias auténticas y simples, siendo posible valorar estas últimas de acuerdo a la postura actual de la jurisprudencia del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo adoptada a partir de la Sentencia de Unificación proferida por la Sección Tercera el 28 de agosto de 2013, providencia en la que quedó zanjada la discusión respecto de la valoración de los documentos aportados en copias simples en cuanto han hecho parte del expediente y frente a estos se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales sin que fueran tachados de falsas o controvertidos en su contenido²⁴.

Por otra parte, en el auto que dio apertura al periodo probatorio, se requirió al Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, para efectos que trasladara al proceso copia íntegra del expediente contentivo de la acción popular radicada bajo el número 41001333100120100011900, impetrada por la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria para Huila y Caquetá contra el Municipio de Yaguará, las Empresas Públicas de Yaguará S.A. y la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena -CAM-, a través de la cual se invocaron como transgredidos el derecho colectivo al goce de un ambiente sano por el vertimiento de aguas residuales al embalse de Betania en el sector correspondiente al ente territorial demandado.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022, M.P. Enrique Gil Botero. En esa oportunidad se dijo que las copias simples obrantes en el proceso y que surtieran el principio de contradicción tienen plenos efectos probatorios. Claro está salvo: “(...) si se desea acreditar el parentesco, la prueba idónea será el respectivo registro civil de nacimiento o de matrimonio según lo determina el Decreto 1260 de 1970 (prueba ad solemnitatem), o la escritura pública de venta, cuando se busque la acreditación del título jurídico de transferencia del dominio de un bien inmueble (prueba ad substantiam actus). (...) De modo que, si la ley establece un requisito –bien sea formal o sustancial– para la prueba de un determinado hecho, acto o negocio jurídico, el juez no puede eximir a las partes del cumplimiento del mismo; cosa distinta es si el respectivo documento (v.gr. el registro civil, la escritura de venta, el certificado de matrícula inmobiliaria, el contrato, etc.) ha obrado en el expediente en copia simple, puesto que no sería lógico desconocer el valor probatorio del mismo si las partes a lo largo de la actuación no lo han tachado de falso. Así las cosas, si se desea acreditar el parentesco, la prueba idónea será el respectivo registro civil de nacimiento o de matrimonio según lo determina el Decreto 1260 de 1970 (prueba ad solemnitatem), o la escritura pública de venta, cuando se busque la acreditación del título jurídico de transferencia del dominio de un bien inmueble (prueba ad substantiam actus). (...) De modo que, si la ley establece un requisito –bien sea formal o sustancial– para la prueba de un determinado hecho, acto o negocio jurídico, el juez no puede eximir a las partes del cumplimiento del mismo; cosa distinta es si el respectivo documento (v.gr. el registro civil, la escritura de venta, el certificado de matrícula inmobiliaria, el contrato, etc.) ha obrado en el expediente en copia simple, puesto que no sería lógico desconocer el valor probatorio del mismo si las partes a lo largo de la actuación no lo han tachado de falso”.

Dicho proceso culminó con pacto de cumplimiento aprobado mediante providencia de 5 de diciembre de 2011 (folio 204 a 210 cuaderno de pruebas No. 2), en la cual se dispuso lo siguiente:

“1. APROBAR el pacto de cumplimiento celebrado entre el accionante PROCURADURÍA JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA HUILA Y CAQUETÁ y el MUNICIPIO DE YAGUARÁ, las EMPRESAS PUBLICAS DE YAGUARÁ S.A. E.S.P. y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – CAM el cual consistió en lo siguiente:

Por parte del municipio de Yaguará:

“La instalación de un sistema de bombeo para conducir las aguas recolectadas en el segundo compartimiento de cada pozo séptico hasta el pozo de inspección más cercano de la red principal del alcantarillado que transporta aguas negras a las plantas de tratamiento de aguas residuales. Para consolidar esa alternativa se procedió a realizar un levantamiento en cada uno de los sitios para determinar las cantidades de obra y establecer un presupuesto oficial, el cual asciende a la suma de \$57.547.894. Como Cronograma para la ejecución de dicha propuesta se ha indicado una vigencia máxima de tres meses, teniendo en cuenta que por ser el municipio una entidad del orden territorial, sometida a la Ley 80, debe elaborar el correspondiente proceso contractual que para el presente caso sería una selección abreviada que conllevaría un tiempo aproximado de 30 a 40 días. Adicionalmente la Empresa de Servicios Públicos, se comprometerá a realizar mantenimientos preventivos a dichos pozos, en intervalos de tiempo que no superen los 4 meses entre uno y otro. Advirtiéndose que el próximo se realizará en el mes de febrero.”

Por parte de la CAM:

“... observa la viabilidad de la propuesta presentada por el municipio y se aclara que en caso de llegarse a realizar el pacto de cumplimiento, la CAM como máxima autoridad ambiental se compromete a verificar la ejecución de la propuesta planteada por el municipio, en caso de que sea probada esta audiencia de pacto de cumplimiento.

2. NO RECONOCER el incentivo económico previsto en el Art. 39 de la Ley 472 de 1998 por cuanto el mismo fue expresamente derogado mediante Ley 1425 del 29 de diciembre de 2010.

3. INTEGRAR un Comité para la verificación del cumplimiento del pacto que estará compuesto por el accionante, el municipio de Yaguará, las Empresas Públicas de Yaguará., la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, la Defensoría del Pueblo y la Personería de Yaguará.

4. ENVÍESE a la Defensora del Pueblo copia del presente fallo, conforme lo establece el artículo 8u0 de la Ley 472 de 1998.

5. Ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente.”

En virtud de lo anterior, no hay lugar a considerar configurado el fenómeno procesal del agotamiento de jurisdicción por no existir similitud o equivalencia entre la acción de la referencia y la presentada ante el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, siendo válido para la Sala valorar cada uno de los medios de prueba aportados con el expediente trasladado en lo que resulten necesarios para dirimir la presente controversia.

4.9.2.- Hechos probados

Analizado el material probatorio allegado al proceso en orden a establecer la violación de los derechos colectivos alegados por el actor popular, se pueden tener por acreditados los siguientes hechos:

- La UANAP afirmó que ha otorgado permisos para el ejercicio de la acuicultura en el Embalse de Betania a 65 empresas pesqueras (folio 434 a 437 cuaderno principal No. 3), así:

No.	Nombre permisionario	No. Resolución	Fecha de expedición	Fecha de vencimiento	Vigencia (años)	Volumen autorizado
1	Acuapezca Ltda	315	07/03/2016	06/03/2017	1	240
2	Acuicola Comercial Criapez	297 332	27/02/2015 05/03/2015	04/11/2018 (modifica)	3 a 9 meses	90
3	Agroexport (Alevinsa cancelado cambio trámite) en	979	22/06/2016	25/12/2017	1.5	30
4	Agroindustrial Pacandé	23	07/01/2016	07/01/2017	1	563
5	Agroindustrial RVG Ltda	3258	05/12/2011	05/12/2016	5	180
6	Agropeces (Cooptrasgen)	180	15/02/2016	03/08/2017	1	200
7	Alba Luz Medina Pesquera San Felipe	997	28/07/2016	24/09/2017	1.2	78
8	Alan Uriel Sarmiento Galindo - Bonanza	1287	05/08/2016	28/12/2018	2.4	271

9	Babillos Fish S.A.	2625	30/07/2008	29/07/2018	10	600
10	Betaniapuz	1137	13/08/2014	12/08/2019	5	67
11	Betpez S.A.S	1854	30/06/2010	29/06/2020	10	88
12	Botero S.A.	56	22/09/2009	22/09/2019	10	600
13	Cabildo Indigena Sek-FIW	4195	18/12/2008	17/12/2018	10	36
14	Canadá EU	29	08/01/2009	07/01/2019	10	360
15	Cool Fish (anterior Colibí y Bocachica)	513	13/04/2016	12/04/2019	3	90
16	Comepez S.A.	1391	09/06/2015	05/11/2018	5	2014
17	E.S.T Emcopeya	2274	19/06/2008	18/06/2018	10	66
18	E.S.T Maco	11	06/01/2016	20/01/2017	1	40
19	E.A.T Marsella	4085	09/12/2008	08/12/2018	10	88
20	E.S.T Pescadores Shirley	241	27/01/2009	26/01/2019	10	88
21	E.S.T. Piscícola La Bovedas	1758	13/10/2016	02/12/2018	2.2	40
22	E.S.T Ematpeya	1945	03/07/2008	02/07/2018	10	60
23	E.S.T Piscihuila	4045	23/10/2009	22/10/2019	10	50
24	Ecopez Piscicultura Ecológica	92	18/01/2008	17/01/2018	10	70
25	Edgar Polanía Fandiño	2781	29/0/09/2010	28/09/2018	10	136
26	Eduardo Ramírez Ramírez	183	15/02/2016	14/02/2017	1	319
27	El Caracolí S.A.S	730 360 436	30/03/2011 14/03/2014 30/03/2016	10/12/2017	5	420
28	El Cardumen Ltda	164	11/02/2016	03/12/2018	1	30
29	El Mirador Kar Ltda	33	08/01/2009	07/01/2019	10	240
30	Fish Factory	641	15/05/2014	14/05/2017	3	104
31	Fish Flow	64	14/01/2009	13/01/2019	10	180
32	Futuropez	780	07/05/2015	21/11/2018	3.6	25
33	Golden Fish Ltda	1480	02/09/2016	01/11/2017	1.1	247
34	Grupo Asociativo Jovenes Nuevos	53	13/01/2009	12/01/2019	10	66

35	H&W Fischery Ltda	32	08/01/2009	07/01/2019	10	240
36	Javier Gutierrez Triana	39	01/01/2016	30/12/2016	1	74
37	La Española	3795	10/11/2016	09/11/2018	10	120
38	La Magdalena Ltda	4084	09/12/2008	08/12/2018	10	142
39	La Premier S.A.S	31	23/06/2015	22/06/2016	1	86
40	La Sirena Ltda	0095 817	31/01/2011 14/05/2015	28/09/2020	5 años 10 meses	280
41	Las Birsas Agropecuarua	1919	09/11/2016	03/12/2018	2.1	216
42	Latinpez Ltda – Comercializadora Latinoamericana de Peces	1847	30/06/2010	29/06/2020	10	228
43	Marandúa Ltda	154/419	08/02/2016 30/03/2016	07/02/2019	3	101
44	María del Mar Ltada	1036	01/07/2016	27/07/2018	2.5	191
45	Marpez Ltda	1975	15/11/2016	24/08/2019	5	200
46	Maxpez Ltda	618	25/04/2016	06/10/2018	2.5	144
47	Megapez	1139	13/08/2014	12/08/2018	4	98
48	Mercapez de Colombia EU	2720 052	06/01/2011	07/08/2018	10	1660
49	Mojacol Ltda	1138	13/08/2014	12/08/2018	4	82
50	Monterry Ltda	3785	07/11/2008	06/11/2018	10	180
51	New York S.A.	1285	10/09/2014	04/08/2018	3.9	3551
52	PesCol Ltda	1570	11/12/2013	10/12/2017	4	70
53	Pesquera San Francisco Ltda	94 1929	19/01/2009 modifica	18/01/2019	10	156
54	Pezmarsur S.A.	1846	30/06/2010	29/06/2020	10	212
55	Pisciola Ríos S.A.S	296	27/02/2015	26/08/2018	10	360
56	Pisciexport del Huila Ltda	4082	09/12/2008	08/12/2018	10	120
57	Porvenir Brucelas E.U.	2004	21/11/2016	23/08/2019	3.8	90
58	Proceal S.A.	4087	09/12/2008	08/12/2018	10	3192
59	Sea & Fish S.A.S	1571	11/12/2014	10/12/2019	5	180
60	Seboruco S.A.S	331	05/03/2015	04/03/2017	4	180
61	Surcoagro Ltda – Cooperativa de	1836	11/06/2008	10/06/2018	10	417

	Trabajo Asociado Surcolombiana de Servicios Agropecuarios					
62	Tivory S.A.S (Micuro)	1758	28/09/2016	06/04/2018	1.5	36
63	Tilapias del Huila Ltda	1226	28/07/2016	25/01/2019	2.5	363
64	Tilmag Ltda – Tilapia del Magdalena	3645	22/10/2008	21/10/2018	10	120
65	Tumburágu Pez Ltda.	4086	09/12/2008	08/12/2018	10	84

- Indicó además que en el año 2013, dio apertura a procesos sancionatorios así: (folio 279 a 284 cuaderno principal No. 2).

No	Numero Único de Radicación	Fecha de Infracción	Caducidad	Posible Infracción	Nombre presunto Infractor	Estado
1.	071B-2013	29 de mayo de 2013	29 de mayo de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCIOLO BOTERO S.A.	Cobro Coactivo
2.	072B-2013	4 de junio de 2013	4 de junio de 2016	Volumen	SOCIEDAD PSICIOLO FISH FLOW LTDA	Cobro Coactivo
3.	073B-2013	5 de junio de 2013	5 de junio de 2016	Volumen	SOCIEDAD COMEPEZ S.A.	Cobro Coactivo
4.	074B-2013	7 de junio de 2013	7 de junio de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCIOLO H&W FISHERY LTDA	Cobro Coactivo
5.	075B-2013	12 de junio de 2013	12 de junio de 2016	Volumen	SOCIEDAD D CULTIPESCA LTDA	Cobro Coactivo
6.	076B-2013	10 de julio de 2013	10 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCIOLO MONTERRE Y LTDA	Cobro Coactivo
7.	077B-2013	10 de julio de 2013	10 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD ANCLA Y VIENTO S.A.	Cobro Coactivo

8.	078B-2013	10 de julio de 2013	10 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD FLOREZ GRANJA FLOTENTA LIMITADA	Cobro Coactivo
9.	079B-2013	12 de julio de 2013	12 de julio de 2016	Volumen	HALCONES EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO DEL MUNICIPIO DE YAGUARÁ HUILA	Cobro Coactivo
10.	080B-2013	13 de julio de 2013	13 de julio de 2016	Volumen	Alana Uriel Sarmiento Galindo	Sanción-pendiente de resolver recurso
11.	081B-2013	13 de julio de 2013	13 de julio de 2016	Volumen	DUVER SOTO ROJAS/PISCICOLA LA PREMIER	Cobro Coactivo
12.	082B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCICOLA MIRADOR PARK LTDA	Cobro Coactivo
13.	083B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCIPOLA EL CARACOLÍ S.A.S	Cobro Coactivo
14.	084B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	JAVIER GUTIERREZ TRIANA	Pendiente Notificación - Sanción
15.	085B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD TUMBURAGUA PEZ LTDA	Cobro Coactivo
16.	086B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	LUIS CARLOS PRECIADO SARMIENTO	Cobro Coactivo
17.	087B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	GRUPO ASOCIATIVO EMPRESARIAL DE COLOMBIA GRUPEZCO L	Sanción – pendiente de resolver recurso
18.	088B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCICOLA ACUAPEZ LTDA	Resolución resuelve revocatoria directa, ordena que

						se rehaga la actuación y subsane lo afectado (pendiente notificación revocatoria directa y pliego de cargos)
19.	089B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD TILAPIAS DEL MAGDALENA LTDA TILMAG LTDA	Resuelve recurso de reposición – se confirma sanción (pendiente enviar a cobro coactivo)
20.	090B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	ASOCIACION CRIAPEZ LTDA	Pendiente Resolución de modificación para enviar a cobro coactivo
21.	091B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	PISCICOLA EL TRIUNFO LTDA	Se resolvió recurso de reposición – confirmando sanción – se realizó modificación de resolución sanción
22.	092B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	PISCICOLA RÍOS S.A.S /GERMÁN RÍOS VARÓN	Cobro Coactivo
23.	093B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	EDGAR POLANÍA FANDIÑO	Sanción – pendiente de resolver recurso
24.	094B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	GRUPO ASOCIATIVO DE TRABAJO DE JÓVENES NUEVOS	Sanción – pendiente de resolver recurso
25.	095B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO PESCADORES SHIRLEY	Se resolvió recurso de reposición – confirmando sanción

26.	096B-2013	5 de junio de 2013	5 de junio de 2016	Volumen	PISCICOLA NEW YORK S.A.	Sanción – pendiente de resolver recurso
27.	097B-2013	5 de junio de 2013	5 de junio de 2016	Volumen	SOCIEDAD MERCAPEZ DE COLOMBIA E.U	Archivado
28.	098B-2013	12 de junio de 2013	12 de junio de 2016	Volumen	PISCICOLA LA ESPAÑOLA LTDA	Cobro Coactivo
29.	099B-2013	12 de julio de 2013	12 de julio de 2016	Volumen	GRUPO ASOCIATIVO DE TRABAJO PISCICOLA COLIBRÍ	Se resolvió recurso de reposición confirmado sanción (pendiente enviar a cobro coactivo)
30.	100B-2013	12 de julio de 2013	12 de julio de 2016	Volumen	EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO MARCELLA	Cobro Coactivo
31.	101B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCICOLA MARIA DEL MAR LTDA	Cobro Coactivo
32.	102B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO COMERCIO – PESQUERA DE YAGUARÁ HUILA	Cobro Coactivo
33.	103B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO COMERCIO – PESQUERA DE YAGUARÁ – EMATPEYA	Cobro Coactivo
34.	104B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD TILAPIAS DEL HUILA LTDA	Archivado
35.	105B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD EMPRESA ASOCIATIVA	Cobro Coactivo

					A DE TRABAJO PISCICOLA LAS BOVEDAS EAT	
36.	106B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2013	Volumen	PISCICOLA PORVENIR BRUSELAS E.U.	Archivado
37.	107B-2013	29 de julio de 2013	29 de julio de 2016	Volumen	SOCIEDAD RIVERPEZ E.U.	Resolución sanción en firme (pendiente enviar a cobro coactivo)
38.	108B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	SOCIEDAD ECOPEZ PSICICULT URA ECOLÓGIC A E.U.	Cobro Coactivo
39.	109B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCICOLA MARPEZ LTDA	Cobro Coactivo
40.	110B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCICOLA LA MAGDALEN A LTDA	Cobro Coactivo
41.	111B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCICOLA CARDUMEN LTDA	Archivado
42.	112B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	ALBA LUZ MEDINA DE RAMIREZ PISCICOLA SAN FELIPE	Cobro Coactivo
43.	113B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCICOLA MARANDUA LTDA	Cobro Coactivo
44.	114B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	SOCIEDAD PISCIEXPO RT DEL HUILA LTDA	Cobro Coactivo
45.	115B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	SOCIEDAD PESCADOS Y MARISCOS SURAMERI CA S.A. PEZMARSU R S.A.	Sanción – pendiente resolver recurso

46.	116B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	SOCIEDAD LAS BRISAS AGROPECUARIAS S EN C	Cobro Coactivo
47.	117B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	SOCIEDAD D COMERCIALIZADORA LATINOAMERICANA DE PECES LATIN PEZ LTDA	Archivado
48.	118B-2013	29 de agosto de 2013	29 de agosto de 2016	Volumen	EMPRESA EMESE INVERSIONES S.A.S	Cobro Coactivo
49.	119B-2013	17 de octubre de 2013	17 de octubre de 2016	Volumen	EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO DE PESCADOR E MACO	Cobro Coactivo
50.	120B-2013	19 de octubre de 2013	19 de octubre de 2016	Volumen	EMPRESA ASOCIATIVA DE TRABAJO ARTESANAL DE PESCAROES DE MICURO	Cobro Coactivo
51.	121B-2013	19 de octubre de 2013	19 de octubre de 2016	Volumen	SOCIEDAD AGROINDUSTRIAL RGV	Cobro Coactivo
52.	142B-2013	15 de marzo de 2013	15 de marzo de 2016	Sin permiso	ALBEIRO BECERRA CHAVARRO	Archivado
53.	143B-2013	15 de marzo de 2013	15 de marzo de 2016	Sin permiso	ALBERTO SOTO ROJAS	Archivado

- A través de resolución No. 118 de 7 de abril de 2015 (folio 470 a 471 cuaderno principal No.3), el Instituto Colombiano Agropecuario estableció una medida de prevención sanitaria, consistente en suspender la siembra de alevinos en los recintos de jaulas y jaulones en el embalse de Betania. Los considerandos de dicho acto administrativo fueron los siguientes:

“Que el ICA, debe proteger la actividad piscícola para que se mantengan las condiciones sanitarias, de bioseguridad, inocuidad y calidad de los peces cultivados.

Que el embalse de Betania es una importante área de producción y competitividad de la acuicultura nacional, en el cual se desarrolla la mayor actividad acuícola intensiva en jaulas y jaulones del país y se producen, más de 22.000 toneladas de tilapias anualmente.

*Que el centro de diagnóstico del ICA de la ciudad de Neiva, ha cultivado y asilado de los órganos internos de los peces afectados, como principal agente oportunista a bacterias de tipo *Aeromonas sp.*, con lesiones compatibles con las causadas por este agente etiológico, en peces de diferentes etapas de cultivo y que los niveles de presentación calculados de la enfermedad en los jaulones son superiores al 30% de afectación en cada uno.*

Que los recintos en jaulas y jaulones son estructuras que poseen una malla que permite alojar en forma concomitante hongos, bacterias y otros microorganismos que encuentran en estas, un medio de crecimiento, multiplicación y sobrevivencia, ofreciendo riesgos a los cultivos de tilapia afectado los principios de sanidad y bioseguridad por las elevadas cargas bacterianas de diferente tipo que prevalecen en ellas.

Que las medidas terapéuticas alopáticas y de manejo, son difíciles de ejecutar en un cuerpo de uso múltiple como es el embalse de Betania, por lo que se considera que el impacto de estas medidas no ha sido suficiente para disminuir el problema.

Que las nuevas siembras de alevinos o juveniles aumentarían la biomasa cultivada y se incrementaría la morbilidad y mortalidad de animales en el embalse.

Que se hace necesario aplicar medidas pertinentes para recuperar lo más pronto posible, las condiciones fisicoquímicas del embalse, de tal forma que la mortalidad en los cultivos a los estados tradicionalmente considerados aceptables.

Que el ICA realizó previamente la socialización de la problemática y las medidas ante los representantes de las asociaciones de piscicultores y las autoridades competentes.

Que finalizando la semana santa del año en curso, el ICA realizó visita técnica por parte del líder del proyecto en la seccional Huila, identificando la continuidad de la problemática en cuanto a niveles de mortalidad, desinfección y disposición final de la mortalidad, ante tales circunstancias hacen las recomendaciones técnicas ante la gerencia seccional, para garantizar medidas preventivas sanitarias que permitan controlar y mitigar esta situación, en procura de la estabilidad del esquema productivo piscícola en el embalse de Betania.”

- El 13 de mayo de 2015 (folio 501 a 506 cuaderno principal No. 3), el Líder Acuícola Seccional Huila del ICA, presentó informe complementario sobre el

estado sanitario del embalse de Betania como seguimiento a la resolución No. 118 de 7 de abril de 2015.

El resultado del análisis efectuado de las muestras recogidas en 53 establecimientos que reportaron la muerte de 4.995.210 peces, arrojó las siguientes conclusiones:

“ No se registraron eventos de mortalidad elevada asociados a factores físico químicos como sólidos suspendidos totales, pH y oxígeno disuelto, y específicamente en los sitios monitoreados en los últimos 10 días.*

** Las condiciones fisicoquímicas del agua del embalse no fueron críticas durante el periodo evaluado, en la calidad del ambiente acuícola del embalse y no coadyuvaron a la presentación de eventos de mortalidad inusual de peces cultivados.*

** Las condiciones de los parámetros físico – químicos del agua evidencian condiciones de normalidad para el cultivo de la tilapia.*

** Los piscicultores en general han acatado las recomendaciones de limpieza y desinfección de mallas, recolección de materiales en desuso y el respeto de las medidas preventivas de no sembrar nuevos alevines (sic).*

** dadas las condiciones actuales del embalse, establecidas en el presente informe es factible reiniciar la siembra comercial de alevinos de acuerdo con lo establecido por al autoridad ambiental y de acuicultura de pesca.*

*** Se requiere con urgencia el control oficial del registro de predios acuícolas para material genético y para producción con destino al consumo humano, a través de su reglamentación.**

** Se requiere con urgencia que se oficialice bajo control institucional la aplicación y cumplimiento de buenas prácticas acuícolas de las especies destinadas al consumo humano.” (Resaltado de la Sala)*

- Mediante resolución No. 007 de 13 de mayo de 2015, la AUNAP dispuso lo siguiente (folio 29 a 31):

“Primera: Teniendo en cuenta que a la fecha hay jaulas y jaulones con peces en proceso de engorde, se establece un plazo perentorio de seis (6) meses a partir de la fecha (se cumplen el 13 de noviembre de 2015), para retirar la infraestructura excedente que se tenga en cada piscícola, con base en el Modelo Estandarizado y teniendo en cuenta la infraestructura requerida para lograr la producción otorgada en los respectivos permisos. A partir de dicha fecha y en cumplimiento de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control, conforme lo establecido en la Ley 13 de 1990, Decreto 556 de 1991 y Decreto 4181, la AUNAP iniciará los procesos a que haya lugar, sean estos sancionatorios o revocatorios según el caso.

Segunda: Conceder un plazo de tres (3) meses adicionales a ésta fecha límite, es decir, hasta el 13 de Febrero de 2016, para que los acuicultores que de manera voluntaria o asociada, y en desarrollo de un plan piloto, procedan a iniciar el traslado de la producción de jaulas al sistema de estanques (tierra), por lo cual se ha determinado que durante los cinco (5) meses siguientes a la expedición de la presente circular (13 de octubre de 2015), se deben haber iniciado los trámites para hacer las solicitudes, modificaciones o adiciones de los permisos que se requieran para los cambios en los sistemas productivos de quienes estén interesados en trasladarse a tierra, para lo cual se debe cumplir con los requisitos establecidos para ello.

Parágrafo: por otra parte, quienes se encuentren realizando proyectos de investigación o innovación tecnológica tienen un plazo de quince (15) días hábiles para presentar a la AUNAP los proyectos, estado de los mismos y proyecciones.

Finalmente la AUNAP hace un llamado de conciencia y autorregulación para lograr el ordenamiento en el Embalse y de esta manera propender por una acuicultura sostenible.”

Las medidas adoptadas en la circular en cita, tuvieron su fundamento en los resultados obtenidos en los operativos de inspección y vigilancia llevados a cabo por la AUNAP, con ocasión al creciente número de proyectos para la producción de tilapia en el sistema de jaulas, que arrojó para el año 2009 un aumento de la carga de cultivo a 25.732 toneladas, de 22.000 que es la capacidad autorizada del Embalse de Betania, lo cual dio lugar a la apertura de “52” procesos administrativos por presunta sobrecarga.

Así mismo, se sustentó en la mortandad inusual de peces por la aparición de la bacteria *Aeromona Hydrophyla* a mediados del mes de marzo de 2015, lo que conllevó a que se llevara a cabo una mesa de seguimiento con la participación de la Gobernación del Huila, la Secretaría de Agricultura del Departamento, el ICA Seccional Huila y la Corporación Autónoma del Alto Magdalena CAM, así como entidades del sector privado, en la que se acordó la firma de un acta de compromiso que establecía como medida de control sanitario la suspensión de las siembras de alevino por un periodo indeterminado, para evaluar el comportamiento del embalse, con seguimiento permanente mediante la toma de parámetros físico-químicos del agua y muestreos de los peces y de esta forma determinar cuándo las condiciones se estabilizarían para efecto del levantamiento de la misma.

- Con fundamento en el informe rendido por el líder acuícola, el ICA expidió la resolución No. 290 de 19 de mayo de 2015 (folio 507 a 508 cuaderno principal No.3), a través de la cual ordenó el levantamiento de la medida de prevención sanitaria que dispuso la resolución No. 118 de 7 de abril de 2015, esto es, la suspensión de siembra de alevinos

- Posteriormente fue expedida la resolución No. 16 de 13 de noviembre de 2015, por la cual se estableció, entre otras disposiciones, que la fecha límite para tener totalmente inactiva la infraestructura no autorizada en el embalse, sería el 4 de abril de 2016 (folio 32 a 34).

Lo anterior en virtud a que a la fecha en que fue proferido el acto administrativo, se evidenció que se encontraban activos (con peces) jaulones que excedían la infraestructura concertada y que esperaban cosechar a más tardar en semana santa del año 2016, entendiéndose que una vez desocupados no podían volver a sembrar en ellos.

- En noviembre de 2015 los Asesores de la Procuraduría para Asuntos Ambientales y Agrarios, elaboraron el Informe Técnico No. 068 de 2015 denominado “Estado Embalse de Betania” rendido al Procurador General de la Nación (folio 161 a 262).

En dicho informe, se relacionaron las actividades de seguimiento y control preventivo adelantadas ante las diferentes autoridades que ejercen vigilancia y administración del cuerpo de agua en mención, las cuales datan desde el 15 de mayo de 2013, fecha en la cual se puso en conocimiento de la autoridad de pesca, los hallazgos que se relacionan a continuación:

“a. Estado de abandono del puerto de Seboruco, basura y residuos sólidos en la playa de embarque. No existe muelle y no todos los proyectos piscícolas utilizan el ferri para cargue y descargue de alimentos y peces.

b. Presencia de aves de carroña probablemente por la existencia de fosas de mortalidad de peces a cielo abierto en playas de embalse y en jaulas, indicativo de mortalidad sin contar dentro de las jaulas y pescado flotando en el espejo de aguas del embalse.

c. La fosa de mortalidad existente correspondía a una adecuación rústica, sin revestimiento interno para manejo de lixiviados y ubicado en una zona elevada, de manera que los lixiviados se dirigen directamente al embalse. Para evitar los olores en la fosa se dispersa cal sobre los animales. En los permisos de cultivo no se les exige por pare (sic) de la autoridad de pesca una zona adecuada para el manejo de mortalidades.

d. La presencia de macrófitas, son indicadores del alto contenido de materia orgánica en el embalse, sin ningún otro tipo de manejo desconociendo que éste tipo de plantas flotantes producen rápida eutrofización.

e. Algunos proyectos piscícolas se encontraban fuera de los polígonos autorizados por la CAM.

f. Se evidenció presencia de desechos de icopor abandonados, provenientes de materiales utilizados para flotabilidad de las jaulas destinadas para el cultivo de peces. Este material tiene periodos de descomposición y degradación natural de muchos años y tiende a acumularse en las ensenadas de caudales lentos y a la vez sirven de nicho para macrófitas, material vegetal de arrastre y peces flotantes muertos, donde abundan las aves de carroña. Adicionalmente al descomponerse en fracciones más pequeñas, son ingeridas por los animales, incrementándose el riesgo de afectación a las especies hidrobiológicas nativas del embalse.

g. Se observó presencia de roedores en las jaulas flotantes donde se cultivan los peces, lo que representan una amenaza para la salud del consumidor final, por cuanto son vectores de enfermedades zoonóticas (sic).

h. En proyectos como Proceal se observaron peces exóticos de la especie tilapia roja fuera de las jaulas, lo que evidencia que los controles de doble malla es insuficiente para el control de estas especies o que las mismas presentan deterioro. Hecho que preocupa, por cuanto este tipo de eventos no se controlan por parte de la autoridad de pesca, ni son exigibles en los planes de manejo.

i. Se encontró manejo de mortalidad en tanques plásticos a los cuales se les inocula melaza para promover la descomposición de los mismos.

i. Algunos proyectos piscícolas no cuentan con permisos de la CAM y otros si tienen permiso de la CAM, pero son usados por otras piscícolas diferentes, sin que la misma autoridad ambiental hubiese autorizado.

k. Se evidenció la presencia de fragmentos de jaulas flotantes abandonadas y en desuso de diferentes proyectos acuícolas (estructuras)”

En el texto del informativo, se indica que el 5 de septiembre de 2013, se realizó una reunión conjunta con la AUNAP Neiva y la CAM, data en la que se suscribió un acta en la que se dejó constancia que los funcionarios de la AUNAP en el mes de agosto de 2013, habían aprobado un plan de acción que incluía lo siguiente:

“i) un plan de manejo y seguimiento de la producción; ii) plan de seguridad piscícola; iii) Término de planes de contingencia ambiental; iv) en la parte pesquera se plantearon dos actividades: un taller de repoblamiento y zonas de reserva y v) informaron que están revisando el marco del Popa en Betania, vi) En noviembre de 2012 se realizó actualización del POPA, actividad que continuó hasta febrero de 2013; vii) se suscribió convenio con la Fundación Humedades para actualizar el POPA y para atender el requerimiento de la Procuraduría elaboraron un plan de acción Acta de Reunión.”

También se comenta que el 19 de mayo de 2015 se realizó visita de control y seguimiento a la AUNAP requiriéndole información relacionada, **“con el estado de avance de los procesos sancionatorios iniciados a los piscicultores; el estado de la revisión, corrección y/o revocatoria de los actos administrativos que autorizan el ejercicio de la actividad piscícola en el embalse en aquellos que superan la infraestructura autorizada”** y disponibilidad de concesión de agua y el estado del POPA, entre otros datos.

Del mismo modo, se dice que en el acta de la visita se dejó constancia que no existía un listado unificado de procesos sancionatorios en trámite, que permitiera discriminar las Empresas Piscícolas por estado de proceso y que se revisaron los planes de manejo de algunas piscícolas observándose que:

“a. Los permisos para piscicultura se otorgan para todo el proceso reproductivo de especies exóticas en jaulas flotantes (siembra, levante, engorde, cosecha, comercialización); sin embargo no se exige la implementación de actividades de control de eventuales afectaciones que se causan sobre el cuerpo de agua sobre el que se van a desarrollar: i) no se exige un sistema de manejo de desechos; ii) no se exigen sistemas de flotación que no generen óxidos o residuos contaminantes; iii) no se exige manejo de las mortalidades; iv) no se exigen sistemas de control de los niveles de oxígeno; v) no se exigen sistemas de control de densidades de siembra por encima de los caudales autorizados por proyecto; vi) no se exige implementación de sistemas de control de producciones; vii) no se exige un sistema de cargue y descargue de productos para todas las piscícolas; viii) no existe un sistema estándar de producción de densidades de siembra; ix) no existen estudios de inocuidad de los productos que se comercializan; x) no se realizan visitas de seguimiento y control a las plantas de manejo biotecnológico de reversión sexual de alevinos de las especies exóticas en cultivo; xi) no se realizan visitas de control a las plantas de subproductos de pescado y de procesamiento de filete de pescado; xii) no se exigen sistemas de limpieza al embalse de puertos aledaños; xiii) no se exigen planes de control de roedores y vectores; no se exige control de macrófitas.

b. Los únicos procesos sancionatorios que se han iniciado por parte de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca contra las piscícolas son los relacionados con la producción de mayores volúmenes de pescado por encima de los autorizados. Sin embargo, aunque fueron iniciados en el año 2013, hasta la fecha de la visita de la Procuraduría (19 de mayo de 2015), no se ha finalizado ningún proceso.

c. Los vehículos de cargue y descargue de peces y de alimentos entran al embalse de Betania sin que ninguna autoridad vigile e inspeccione sus contenidos y/o peso.” (Resaltado de la Sala)

Específicamente, sobre la sobreproducción acuícola, se dice en el documento:

“Anota la Procuraduría que hasta las mismas autoridades de pesca reconocen la sobreproducción del embalse, muy por encima de la capacidad de carga de 22 mil toneladas por año autorizadas en el POPA, así se desprende de las declaraciones dadas el 14 de mayo de 2015 en la ciudad de Neiva por el Director de la AUNAP Otto Polanco Rengifo al Diario del Huila. (...) Lo anterior implica que en Betania, una producción anual autorizada de 22.000 toneladas, ha alcanzado una producción de 56.000 toneladas. Desde hace más de una década se presenta un crecimiento exponencial de la actividad acuícola en Betania, a través del cultivo en jaulas de tilapia roja y negra , lo cual ha llevado

*a que las condiciones físico-químicas del cuerpo de agua hayan desmejorado notablemente; ya que esta actividad genera una disminución en las concentraciones de oxígeno disuelto en el embalse, dados los altos volúmenes de individuos (peces) presentes en el mismo, lo que genera unas condiciones de anoxia; a su vez hay un proceso de eutrofización debido a la deposición de heces fecales de los peces allí presentes y del concentrado con el cual son alimentados. Es tan conocido de todos la sobrecarga que Betania que la parte motiva de la resolución ICA 290 de 2015, indica que la medida sanitaria de “suspensión de la siembra de alevinos en Betania” mediante la resolución 118 del 7 de abril de 2015 se hizo para evitar incrementos de agentes bacterianos del género *Aeromonas* sp y reducir el riesgo causado por el estrés por altas densidades de siembra.”*

Como pruebas del informe, se destacan las siguientes tablas: i) Tabla 2. Proyectos identificados por el Incoder con mayor infraestructura a diciembre de 2012 (folio 220); ii) Tabla 6. Diferencia de Área de Cultivo y Caudales en las Piscícolas de Betania encontradas por CAM y AUNAP en reunión del 25 de junio de 2015 (folio 227); iii) Tabla 13. Procesos sancionatorios abiertos por la CAM durante los años 2011 a 2014 (folio 245 a 246) y iv) Tabla 14. Piscícolas infractoras reincidentes multadas por la CAM (folio 247), las cuales se relacionan a continuación:

Tabla 2. PROYECTOS IDENTIFICADOS POR INCODER CON MAYOR INFRAESTRUCTURA A DICIEMBRE 2012.

NOMBRE PISCICOLA	Anexo 5. Informe contrato No. 493 de 2011 entre INCODER y María Rosa Angarita P.
1. ANCLAS & VIENTOS S.A	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
2. ASOCIACION CRIAPEZ	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
3. BETTAPEZ S.A.A.	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
4. Cabildo Sek-Fiw	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
5. EAT PESCADO SHIRLEY	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
6. EAT. Emcopeya	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
7. EAT. Las Bóvedas	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
8. EAT. Maco (San Francisco)	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
9. ECOPEZ PISCICULTURA ECOLOGICA EU	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
10. EL CARACOLI SAS	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
11. EL CARACOLI SAS/RIVERPEZ (antes Riverpez EU)	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
12. EMATPEYA EAT	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
13. EMESE INVERSIONES SAS (RICOPEZ) PISCICOLA SAN JOSE	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
14. EMPRESA AGRICOLA COMERCIAL CRIAPEZ	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
15. FLOPEZ GRANJA FLOTANTE LTDA	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
16. GERMAN RIOS VARON	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
17. GRUPO ASOCIATIVO DE TRABAJO DE COLOMBIA GRUPEZCOL	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
18. LA ESPAÑOLA LTDA	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
19. LA SIRENA LTDA (AHORA ANCLA Y VIENTO)	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
20. LATINPEZ LTDA	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
21. MARSELLA EAT	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
22. MERCAPEZ DE COLOMBIA E.U. (Colombiana de peces)	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
23. PESQUERA SAN FRANCISCO LTDA	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
24. PEZMARSUR S.A.	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
25. Piscicola Botero S.A.	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
26. Piscicola Canadá EU	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
27. Piscicola El Mirador Kar Ltda.	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
28. Piscicola El Triunfo Ltda.	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
29. Piscicola Fish Flow	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
30. Piscicola María del Mar	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
31. PISCIEXPORT DEL HUILA LTDA	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
32. PISCIHUILA EAT	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
33. SOCIEDAD TILAPIA DEL MAGDALENA LTDA- TILMAG	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
34. TILAPIAS DEL HUILA LTDA	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA
35. TUMBURAGUA PEZ LTDA	MAYOR INFRAESTRUCTURA DE LA AUTORIZADA

Tabla 6. Diferencia de Área de Cultivo y Caudales en las Piscícolas de Betania encontradas por CAM y AUNAP en reunión del 25 de junio de 2015.

No.	NOMBRE PISCÍCOLA	CAM		AUNAP			Diferencias Infraestruct. CAM - AUNAP
		OTORGADA (LPS)	INFRAESTRUCT URA (jaulon)	Área Cultivo AUNAP (m2)	Jaulones AUNAP	caudal AUNAP (LPS)	
1	ACLIPEZCA LTDA	159,24	13,3	2.800,0	6,93	83,17	76,07
2	AGROEXPORT DEL HUILA LTDA / ALEVINSA	151,2	12,6	NA	NA	NA	NA
3	ANCLAS & VIENTOS S.A.	152,4	12,7	5.816,0	14,40	172,75	-20,35
4	BABUJOS FISH S.A.	600,0	50,0	9.696,0	24,00	288,00	312,00
5	BETANIA PEZ S.A.S	55,7	4,6	3.828,0	9,48	113,70	-58,00
6	BETTAPEZ S.A.S	112,9	9,4	1.324,0	3,28	39,33	73,57
7	BOCACHICA	12	1,0	NA	NA	NA	NA
8	BONANZA (ALAN URIEL SARMIENTO)	180,0	15,0	4.030,0	9,98	119,70	60,30
9	BOTERO S.A.	405,4	33,8	8.080,0	20,00	240,00	165,40
10	BOVEDAS E.A.T.	19,2	1,6	1.600,0	3,96	47,52	-28,32
11	CANADA E.U.	198,0	16,5	4.388,0	10,86	130,34	67,66
12	COMPEZ S.A	964,8	80,4	26.106,0	64,62	775,43	189,37
13	COMUNIDAD INDÍGENA SEK-FIW PAEZ EL CAGUAN	178,6	14,9	1.192,0	2,95	35,41	143,15
14	COOLFISH S.A.S (COLIBRI)	81,6	6,8	1.088,0	2,69	32,32	49,28
15	COOPERATIVA MULTIACTIVA COOPTRANSGEN	40,9	3,4	2.744,0	6,79	81,50	-40,60
16	CULTIPEZCA LTDA	129,6	10,8	9.942,0	24,61	295,31	-165,71
17	EAT PESCADORES SHIRLEY	64,8	5,4	1.244,0	3,08	38,95	27,85
18	ECOPEZ PISCICULTURA ECOLOGICA E.U.	432,0	36,0	2.424,0	6,00	72,00	360,00
19	EDGAR POLANIA FANDIÑO	91,2	7,6	2.700,0	6,68	80,20	11,00
20	EL ANDARIEGO	124,8	10,4	3.520,0	8,71	104,55	20,25
21	EL CARACOLI S.A.S	144,0	12,0	NA	NA	NA	NA
22	EL CARACOLI S.A.S / RIVERPEZ	156,2	13,0	3.064,0	7,58	91,01	65,23
23	EL CAROUMEN LTDA	121	10,1	4.680,0	11,58	138,01	-18,01
24	EL MIRADOR KAR LTDA	84,8	7,1	4.040,0	10,00	120,00	-35,20
25	EL TRIUNFO LTDA	115,7	9,6	1.300,0	3,22	38,61	77,09
26	EMATPEYA E.A.T	66	5,5	1.616,0	4,00	48,00	18,00
27	EMCOPEYA	85,44	7,1	NA	NA	NA	NA
28	EMESE INVERSIONES S.A.S. (RICOPEZ)	70,5	5,9	2.708,0	6,70	80,44	-9,94
29	EMPRESA AGRÍCOLA COMERCIAL CRIAPEZ	58,6	4,9	1.182,0	2,93	35,11	23,49
30	EMPRESA GRUPO ASOCIATIVO DE TRABAJO JOVENES NUEVOS	69,6	5,8	2.804,0	6,94	83,29	-13,69
31	EMPRESA PROCESADORA Y COMERCIALIZADORA DE ALIMENTOS	475,2	39,6	32.110,0	79,48	953,76	-478,56
32	FISH FACTORY LTDA	250,7	20,9	6.090,0	15,07	180,89	69,79
33	FISH FLOW LTDA.	252,0	21,0	NA	NA	NA	NA
34	FLOPEZ GRANIA FLOTANTE LTDA	230,4	19,2	2.880,0	7,13	85,54	144,86
35	FUTUROPEZ	12	1,0	NA	NA	NA	NA
36	GERMAN RIOS VARÓN	117,3	9,8	3.306,0	8,18	98,20	19,10
37	GOLDEN FISH LTDA.	250	20,8	3.264,0	8,08	96,95	153,05
38	GRUPO ASOCIATIVO DE TRABAJO DE COLOMBIA GRUPEZCOL	10,4	0,9	432,0	1,07	12,83	-2,43
39	HALCONES E.A.T	19,6	1,6	508,0	1,26	15,09	4,51
40	HW FISHERY LTDA	240,0	20,0	NA	NA	NA	NA
41	JAVIER GUTIERREZ TRIANA	72	6,0	1.844,0	4,56	54,77	17,23
42	LA ESPAÑOLA LTDA	129,6	10,8	5.932,0	14,68	176,20	-46,60
43	LA MAGDALENA LTDA	89,1	7,4	NA	NA	NA	NA
44	LA PREMIER	168,0	14,0	1.436,0	3,55	42,65	125,35
45	LA SIRENA LTDA ahora ancla y viento	24,0	2,0	2.016,0	4,99	59,88	-35,88

No.	NOMBRE PISCÍCOLA	CAM		AUNAP			Diferencia infraestruct. CAM - AUNAP
		OTORGADA (LPS)	INFRAESTRUCT URA (jaulon)	Area Cultivo ALNAP (m2)	Jaulones AUNAP	caudal AUNAP (LPS)	
46	LAS BRISAS AGROPECUARIAS S. en C.	205,2	17,1	4.752,0	11,76	141,15	64,05
47	LATINPEZ LTDA	259,2	21,6	4.444,0	11,00	132,00	127,20
48	MACÓ E.A.T	27,8	2,3	2.342,0	5,80	69,56	-41,76
49	MARANDUA LTDA	148,8	12,4	2.000,0	4,95	69,41	89,39
50	MARIA DEL MAR LTDA	144,0	12,0	3.792,0	9,39	112,63	31,37
51	MARPEZ LTDA	71,5	6,0	1.932,0	4,78	57,39	14,11
52	MARSELLA E.A.T	55,6	4,6	2.824,0	6,99	83,88	-28,28
53	MAXPEZ LTDA	96,0	8,0	2.860,0	7,08	84,95	11,05
54	MEGAPEZ S.A.S.	133	11,1	3.890,0	9,63	115,54	17,46
55	MERCAPEZ DE COLOMBIA E.U. (Colombiana de peces)	104,6	8,7	12.056,0	29,84	358,10	-253,50
56	MERCAPEZ DE COLOMBIA E.U. (K'nospez)	392,4	32,7	-	-	-	-
57	MERCAPEZ DE COLOMBIA E.U. (Mercapez)	178,2	14,9	-	-	-	-
58	MOJACOL LTDA	352,8	29,4	2.560,0	6,34	76,04	276,76
59	MONTERREY LTDA	152	12,7	NA	NA	NA	NA
60	NEW YORK S.A.	720	60,0	22.220,0	55,00	680,00	60,00
61	PACANDE LTDA	222,0	18,5	7.450,0	18,44	221,29	0,71
62	PESCOL LTDA	72,0	6,0	2.420,0	5,99	71,88	0,12
63	PESQUERA SAN FELIPE	52,8	4,4	1.960,0	4,85	58,22	-5,42
64	PESQUERA SAN FRANCISCO LTDA	92,9	7,7	1.224,0	3,03	36,36	56,54
65	PEZMARSUR S.A.	72,0	6,0	2.800,0	6,93	83,17	-11,17
66	PISCOEXPORT DEL HUILA LTDA.	143,6	12,0	2.400,0	5,94	71,29	72,31
67	PISCHUILA E.A.T	62,4	5,2	1.188,0	2,94	35,29	27,11
68	PORVENIR BRUSELAS	168	14,0	2.800,0	6,93	83,17	84,83
69	PISCICOLA SAN FELIPE	144	12,0	2.768,0	6,85	82,22	61,78
70	SAN FERMIN	12,09	1,0	NA	NA	NA	NA
71	SEA & FISH LTDA	395,1	32,9	4.472,0	11,07	132,83	262,27
72	ALVARO SANTOFIMIO TORRES	288	24	6168	15,27	183,21	104,79
73	SOCIEDAD AGROINDUSTRIAL RVG	62,4	5,2	3.148,0	7,79	93,50	-31,10
74	SOCIEDAD TILAPIA DEL MAGDALENA LTDA - TILMAG	172,8	14,4	1.212,0	3,00	36,00	136,80
75	SURCOSAGRO LTDA	84,4	7,0	1.520,0	3,76	45,15	39,25
76	TILAPIAS DEL HUILA LTDA	115,2	9,6	3.200,0	7,92	95,05	20,15
77	TUMBURAGUA PEZ LTDA	134,4	11,2	2.848,0	7,05	84,59	49,81
78	VIVIANA MERCEDES VALENCIA / MICURO	75,4	6,3	256,0	0,63	7,60	67,80

Tabla 13. PROCESOS SANCIONATORIOS ABIERTOS POR LA CAM DURANTE LOS AÑOS 2011 A 2014.

NO	INFRACOR	AUTO INICIO	INFRACCIÓN	ESTADO ACTUAL
1	PROCEAL	18/02/2014	Sobrepasar caudal asignado. No compensación ambiental con especies nativas.	practicar pruebas
2	PISCICOLA TILAPIAS DEL HUILA	03/02/2012	Afectación hídrica. Ocupación de áreas no autorizadas.	sancionado - pago multa - archivo definitivo
3	PISCICOLA LA PREMIER LTDA	26/04/2013	Sobrepasar caudal y área asignados. Manejo inadecuado de mortalidad y residuos sólidos.	sancionado - cobro coactivo
4	EMATPEYA	10/02/2012	Proyecto se encuentra fuera del área indicada.	sancionado - cobro coactivo
5	ALBEIRO BECERRA C.C. 12.325.144	03/05/2013	Uso ilegal de aguas superficiales y la ocupación ilegal del Cauce	formulación pliegos de cargos
6	GOLDEN FISH LTDA	09/05/2013	No se encuentra delimitada el área de la piscícola e inadecuado manejo de mortalidad y residuos sólidos.	sancionado - cobro coactivo
7	PISCICOLA TILMAG LTDA	14/02/2012	Proyecto se encuentra fuera del área indicada.	formulación pliegos de cargos
8	PSCICOLA MARANDUA LTDA	10/05/2013	Inadecuada disposición de mortalidad	tasación de multa
9	PISCICOLA LAS BRISAS AGROPECUARIAS	10/05/2013	Sobrepasar el caudal y área asignada y manejo inadecuado de la mortalidad.	cesación del procedimiento y archivo definitivo
10	PISCICOLA EL CARACOLI S.A.S	15/05/2013	Actividades piscícolas por fuera del polígono autorizado; disposición inadecuada de mortalidad; vertimientos producto de la cocina que son arrojados al embalse de Betania.	tasación de multa
11	PISCICOLA MACO EAT	16/05/2013	Incumplimiento de las Resoluciones 3382 y 2283 del 8 de noviembre de 2010, las cuales otorgaron la concesión de aguas superficiales y permiso de ocupación de cauce respectivamente.	notif. por aviso pliego de cargos
12	SAN FRANCISCO LTDA	16/05/2013	Sobrepaso de área, mal manejo de mortalidad y no pago de tasas	análisis de descargos
13	MARIA DEL MAR LTDA	22/05/2013	Uso de áreas no autorizadas, mal manejo de mortalidad y no pago de tasas por uso de agua.	análisis de descargos
14	COMEPEZ S.A.	23/05/2013	Actividades por fuera del polígono autorizado	análisis de descargos
15	PISCICOLA PISCIEXPORT DEL HUILA LTDA.	29/05/2013	inadecuada disposición de residuos sólidos y mortalidad	análisis de descargos
16	TUMBURAGUA PEZ LTDA.	03/02/2014	actividades piscícolas por fuera del área y con mayor caudal	análisis de descargos
17	PISCICOLA EMCOPEYA	31/05/2013	Disposición inadecuada de residuos sólidos generados de la actividad piscícola de Emcopeya EAT en el embalse de Betania. Disposición a cielo abierto de mortalidad piscícola	análisis de descargos

NO	INFRACTOR	AUTO INICIO	INFRACCIÓN	ESTADO ACTUAL
18	PISCICOLA FUTUROPEZ	03/02/2014	Sobrepasar el caudal otorgado y no contar con tratamiento de aguas residuales.	Notificada por aviso pliego de cargos
19	COMPAÑIA AGROINDUSTRIAL Y COMERCIAL PACANDE LTDA.	05/06/2013	Actividades piscícolas por fuera del polígono autorizado y disposición inadecuada de mortalidad	
20	H&W FISHERY LTDA	05/02/2014	Sobrepasar área y caudal, no pago de tasas por uso de agua, mal manejo de mortalidad	análisis de descargos
21	PISCICOLA EL MIRADOR KAR LTDA	05/06/2013	Utilizar área mayor de la asignada e inadecuado manejo de residuos sólidos.	sancionado - cobro coactivo
22	PISCICOLA CI BOTERO S.A	05/02/2014	Sobrepasar el caudal y área asignada, no compensación ambiental con especies nativas.	análisis de descargos
23	PISCICOLA ACUAPEZCA LTDA	06/06/2013	No se encuentra delimitada el área de la piscícola, sobre pasa el caudal otorgado y disposición inadecuada.	sancionado - pago multa - archivo definitivo
24	GRUPEZCOL	06/02/2014	Incumplimiento de los permisos de ocupación de cauce y concesión de aguas superficiales, manejo de mortalidad dentro de la cota máxima de inundación del Embalse	Notificada por aviso pliego de cargos
25	PISCICOLA CARDUMENLTDA	06/06/2013	Sobrepasar el caudal y área asignadas, no se encuentra delimitada el área de la piscícola y manejo inadecuado de los residuos sólidos.	Notificada por aviso pliego de cargos
26	PISCICOLA SAN FELIPE	06/02/2014	Sobrepasar el área otorgada, no se reporta pago de la recompensación ambiental, inadecuado manejo de residuos sólidos por medio de quema	análisis de descargos
27	PISCICOLA PISCHUILA	12/06/2013	Se encuentra unificadas, sin legalizar permisos ante la CAM, disposición inadecuada de mortalidad, no delimitan el área concedida y no se le está dando el uso al área concedida.	Notificada por aviso pliego de cargos
28	SURCOSAGRO LTDA	07/02/2014	Sobrepasar el caudal	Notificada por aviso pliego de cargos
29	PISCICOLA LA MARSELLA	21/02/2014	Sobrepasar el caudal asignado e inadecuado disposición de los residuos sólidos.	Notificada por aviso pliego de cargos
30	EDUARDO RAMIREZ RAMIREZ	25/06/2013	Incumplimiento la concesión de aguas superficiales y permiso de ocupación de cauce respectivamente	formulación pliegos de cargos
31	PISCICOLA LA MAGDALENA S.A.S	21/02/2014	Actividades piscícolas fuera del área y con mayor caudal del asignado.	Notificada por aviso pliego de cargos
32	PISCICOLA MONTERREY LTDA	25/06/2013	Disposición inadecuada de la mortalidad y falta de delimitación de áreas concedidas.	cesación del procedimiento y archivo definitivo
33	COMUNIDAD INDIGENA SEK-FIW PAEZ EL CAGUAN	21/02/2014	Quema de residuos sólidos producidos por la actividad piscícola y disposición inadecuada de la mortalidad generada en desarrollo de la actividad piscícola.	análisis de descargos
34	MICURO-VIVIANA MERCEDES VALENCIA FRANCO	26/06/2013	Actividades piscícolas por fuera del polígono autorizado	análisis de descargos

NO	INFRACCTOR	AUTO INICIO	INFRACCIÓN	ESTADO ACTUAL
35	PISCICOLA BONANZA	21/02/2014	Actividades piscícolas con mayor área y caudal autorizado, disposición inadecuada de mortalidad en una fosa que no cumple con las especificaciones técnicas.	Notificada por aviso pliego de cargos
36	PISCICOLA EDGAR POLANIA FANDIÑO	04/07/2013	Actividades piscícolas por fuera del área y con mayor caudal y Captación ilegal de aguas subterráneas.	practicar pruebas
37	MERCAPEZ E.U	27/02/2014	Disposición inadecuada de residuos sólidos, incumplimientos a permisos de caudales aguas superficiales y permisos de ocupación de cauce.	Análisis de descargos
38	PISCICOLA NEW YORK	25/03/2014	Vertimiento de agua residual de la laguna de oxidación a la quebrada el piñal.	Practicar pruebas
39	PISCICOLA GERMAN RIOS VARON	05/07/2013	Sobrepasa el caudal y área asignada y manejo inadecuado de Los residuos sólidos por medio de quema.	Notificada por aviso pliego de cargos
40	SOCIEDAD AGROINDUSTRIAL RVG	10/07/2013	Actividades piscícolas por fuera del polígono	Análisis de descargos
41	PESQUERA SAN FELIPE	20/03/2014	Sobrepasar caudal, mal manejo de residuos sólidos y mortalidad	Formulación pliegos de cargos
42	PISCICOLA LATINPEZ LTDA	26/12/2014	Incumpliendo de concesión de aguas superficiales y permiso de ocupación de cauce respectivamente	Formulación pliegos de cargos
43	PISCICOLA SAN FERMIN	18/07/2013	Sobrepasar el área y caudal autorizados, mal manejo de mortalidad y residuos sólidos.	Notificada por aviso pliego de cargos
44	CULTIPESCA LTDA	14/03/2011	Disposición inadecuada de la mortalidad y residuos inorgánicos.	sancionado - cobro coactivo
45	COOLFISH S.A.S	15/12/2014	No delimitación del proyecto; intervención de zona de ronda del embalse con construcciones, inadecuada recolección y disposición final de residuos sólidos y captación ilegal del recurso hídrico, ocupación de un área no autorizada	Notificada por aviso pliego de cargos
46	BETANIA PEZ S.A.S	15/12/2014	Captación de caudal mayor al autorizado, falta de delimitación de su proyecto en el embalse de Betania intervención de zona en ronda de embalse por la construcción de una vivienda, inadecuado proceso de recolección y disposición final de residuos sólidos, captación ilegal del recurso hídrico y vertimiento directo al embalse de Betania de las aguas residuales de la cocina de la vivienda.	Notificada por aviso pliego de cargos
47	LATINPEZ LTDA	26/12/2014	Mal manejo de mortalidad y sobrepaso de área	Formulación pliegos de cargos
48	MARPEZ LTDA	09/11/2012	Uso ilegal de aguas superficiales, ocupación ilegal de cauce y vertimientos al embalse de Betania.	sancionado - pago multa
49	PISCICOLA CI BOTERO S.A	20/06/2011	Vertimiento ilegal a la quebrada el Hobo.	sancionado - pago multa

Fuente: Informe CAM

Tabla 14. PISCÍCOLAS INFRACTORAS REINCENTES MULTADAS POR LA CAM

No.	PISCICOLA	Fecha multa	VALOR MULTA
	PISCICOLA NEW YORK	25/03/2014	\$ 14.043.756
	La Premier SAS	21/05/2014	\$ 4.818.830
	Mirador KAR Ltda.	07/05/2014	\$12.516.405
	Eduardo Ramírez Ramírez	15/05/2014	\$ 4.818.830
	ACUAPEZ LTDA	12/05/2014	\$6.091.476
	Cooperativa Multiactiva Cooptrasgen Ltda.	26/08/2014	\$4.077.560
	PEZMASUR S.A	24/09/2014	\$4.630.675
	Rodrigo Dussan silva	11/12/2014	\$ 10.805.277
	Flopez Granja		\$25.188.106,00
	Piscícola W Fishery Ltda.		\$15.495.227,00
	Piscícola Fish Flow		\$11.959.983,00
	Piscícola San Fermín		\$ 8.976.008,00
	Piscícola Golden Fish	20/12/2013	\$16.233.176,00
	Piscícola Cool Fish S.A.S	31/10/2013	\$11.411.819,00
	BETANIA PEZ SAS	10/10/2013	4.506.182,00
	Piscícola Marpez Ltda.	07/06/2013	\$ 2.256.182,00
	EMATPEYA E.A.T		\$ 8.268.545,00
	Cultipesca Ltda.	26/09/2013	\$15.852.895,00
	Tilapias del Huila Ltda.	04703/2013	\$ 10.662.875,00

- El 1º de marzo de 2016 (folio 36 a 41), la sociedad actora elevó petición ante la AUNAP a través de la cual solicitó la inejecución de la circular No. 16 de noviembre de 2015 y que se realizara un plan piloto para lograr normalizar la carga de Betania y prevenir pérdidas para los piscicultores, ya que las medidas adoptadas solo son regulatorias y sancionatorias, pero ninguna hace referencia a un posible apoyo para que este gremio pueda trasladarse a tierra y no disminuir la producción por toneladas que hay en la actualidad y que generan una gran inversión y empleo para la región.

- A través de oficio de 31 de marzo de esa misma anualidad (folio 42 a 44), la AUNAP dio respuesta al requerimiento presentado por la sociedad accionante, indicando que la base para la definición de la infraestructura (jaulas) fueron los volúmenes autorizados sobre el límite de 22.000 toneladas por año, reglamentada a través de acuerdo 030 de 2005, y que los piscicultores excedieron el límite de la capacidad, toda vez que para el año 2013 alcanzó un volumen de 56.000 toneladas al año.

Hizo referencia a que el cultivo intensivo y el uso de las jaulas artificiales, en asocio a los residuos de alimentos que no es consumida por los peces, sus excretas, la mortalidad, las sustancias generadas por los procesos de descomposición y otros residuos orgánicos, cambian las condiciones físico-químicas del agua, no solo del embalse sino de este recurso abajo en el Río Magdalena, consecuencias que afectan a un sin número de poblaciones.

Recordó a la sociedad solicitante, que las actividades de regulación de los volúmenes del embalse tienen como propósito reducir la carga de desechos orgánicos y mejorar las condiciones de calidad del agua, minimizar la polución con el fin de tener una piscicultura y una pesca eficiente y sostenible.

Agregó que todo el proceso se ha realizado de manera concertada con los piscicultores y que la fecha límite obedece a una aplicación de parámetros para ajustar la infraestructura, siendo colocados banderines para identificar aquellas que deben quedar para engorde y levante y que a la fecha de emisión de dicha respuesta, el 60% de los piscicultores habían sacado sus jaulas o las tenían inactivas.

- Mediante oficio de 15 de diciembre de 2016 (folio 429 a 430 cuaderno principal No. 3), dando cumplimiento a lo ordenado en el auto que dio apertura al periodo probatorio, la AUNAP allegó al expediente una relación de 51 procesos adelantados en la zona del embalse de Betania e informó de la existencia de 65 permisos vigentes.

En cuanto a la relación de los acuicultores que han sido beneficiarios de los programas de fomento de la actividad acuícola, manifestó:

“La Dirección Técnica y Fomento de esa entidad, conforme a programas y proyectos relacionados con la actividad acuícola y pesquera, viene organizando

los eventos adelantados, de tal manera que la comunidad del Embalse de Betania sea beneficiarios de los mismos.”

- Por su parte, la CAM a través de oficio de 9 de mayo de 2017, informó que:

“Con respecto a la producción piscícola, la Corporación otorgó 78 permisos de concesión de aguas y 78 permisos de ocupación de cauce, para 78 empresas productivas, razón por la cual durante cada año se realizan los respectivos seguimientos, verificando el cumplimiento de los siguientes aspectos técnicos, los cuales, corresponden a los compromisos adquiridos por las Empresas piscícolas para la ejecución de la (sic) su actividad económica en el Embalse de Betania:

a) Actualización de los actos correspondientes a Representación legal.

b) Delimitación del área de la piscícola.

c) Área actual de ocupación del proyecto

d) pago de la tasa de usos de aguas del Río Magdalena.

d) cumplimiento de la compensación ambiental con especies nativas.

f) Manejo de los recursos sólidos.

g) Manejo de las aguas servidas.

h) Manejo de la mortalidad piscícola generada por el proyecto.

4.9.- Caso en concreto

Descendiendo al asunto objeto de presente pronunciamiento, vemos que las circulares No. 007 y No. 016 de 2015, establecieron un límite temporal a los acuicultores que ejercían de manera irregular su actividad en el Embalse de Betania, para efectos que retiraran de ese cuerpo de agua y de manera definitiva, la infraestructura excedente y la ajustaran al volumen asignado por

la AUNAP en los respectivos permisos otorgados para producción en jaulas e iniciaran, si bien lo tenían, de manera individual o asociada, el traslado de la producción al sistema de estanques en tierra.

La medida consistió en, luego de las prórrogas que dispuso la Resolución No. 007 de 2015, fijar el día 4 de abril de 2016, como fecha límite para tener totalmente inactiva la infraestructura no autoriza con el retiro de la totalidad de las mallas.

Sea lo primero advertir, que para la fecha de presentación de la demanda (26 de abril de 2016) y de adopción de esta decisión, la condición establecida en el acto administrativo que la sociedad actora pretendía se suspendiera (la fecha límite fijada para el 4 de abril de 2016), se cumplió, lo que conllevaría necesariamente a que, en el evento que se demuestre que existió la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, se nieguen las pretensiones por daño consumado, por ser nugatoria la posibilidad de retrotraer las cosas al estado en el que estaban.

Al respecto, se trae a colación la jurisprudencia del Consejo de Estado que señala que, en los casos en que por la consumación del daño existe un hecho superado, dada la naturaleza preventiva de la acción popular²⁵, lo procedente es negar las pretensiones de la demanda. Así en sentencia de veintisiete (27) de marzo de dos mil tres (2003)²⁶, la Sección Quinta del Consejo de Estado, expediente con radicación número: 25000-23-25-000-2002-90083-01(AP-083), señaló que:

“La Sala considera pertinente precisar que la acción popular no debe prosperar cuando se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y es imposible o innecesario restituir las cosas a su estado anterior, por dos razones. De un lado, porque la orden judicial dirigida a protegerlos sería inocua y carecería de sentido exigir que se efectuara o se omitiera algo que ya se cumplió. De hecho, el juez no solamente debe garantizar la efectividad de los

²⁵ Sentencia C- 032 de 2003: “5. Los demandantes aciertan entonces en señalar que la acción popular prevista por el artículo 88 de la carta tiene una finalidad preventiva y no indemnizatoria, a diferencia de la acción de grupo, que tiene, ella sí, una vocación indemnizatoria, pues pretende la reparación de un daño consumado. Por ello esta Corte ha señalado que “la diferencia sustancial entre la acción popular y la de grupo es que la primera pretende la protección de los derechos e intereses colectivos, mientras que la segunda persigue la reparación de un perjuicio por un daño común ocasionado a un número plural de personas.”

²⁶ Consejero ponente: Darío Quiñones Pinilla

derechos e intereses colectivos sino también debe propender por la razonabilidad y coherencia de sus decisiones. De otro lado, porque al analizar el artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998 se evidencia que, por regla general, la acción popular tiene una naturaleza preventiva y solamente tiene una finalidad restitutoria cuando es posible retrotraer las cosas a su estado anterior. Luego, en aquellos casos en donde no es posible acudir a la restitución y el daño causado ya se consumó, deben denegarse las pretensiones por carencia de objeto.”

En este orden de ideas, se analizará si existió vulneración a los derechos colectivos a la libre competencia y de los consumidores y usuarios, pues de ser ello así, se entrará a determinar si resulta inocua cualquier orden que restablezca las cosas a su estado anterior por daño consumado, al haberse cumplido la condición impuesta por la autoridad pesquera para el retiro de la infraestructura excedente y se ajustara el volumen de carga del Embalse de Betania.

Respecto de la transgresión a los intereses colectivos invocados, es preciso señalar que, las órdenes impartidas por la AUNAP en las resoluciones No. 007 y 016 de 2015 obedecieron al aumento de la capacidad de carga del embalse que para el año 2009 superó las 25.732 toneladas, siendo que la establecida desde el año 2005 en el Plan de Ordenamiento Pesquero Acuícola y Ambiental del Embalse de Betania (POPA) es de 22.000 toneladas, situación que conllevó a que en el año 2013 se iniciaran 52 procesos sancionatorios por sobrecarga por parte de esa entidad contra las acuícolas y porque en el mes de marzo del año 2015 se produjo una mortalidad de peces que ameritó la suspensión provisional de la siembra de alevinos por parte del ICA.

Afirma la sociedad demandante, que la medida adoptada por el AUNAP vulnera los derechos colectivos a la libre competencia y de los usuarios y consumidores. Sustenta su alegato en que, so pretexto de solucionar una problemática de sobrecarga en la represa de Betania, lo que busca la administración es, a través de sanciones, disminuir la producción piscícola en el Huila y llevar a la insolvencia de los empresarios del sector, máxime si no existe una política de fomento que les permita continuar con la actividad en otras condiciones o circunstancias. Además, asegura que la disminución conlleva a que el consumidor se vea afectado con el aumento del precio del producto ante la escasez del mismo.

Conforme a los elementos de convicción reseñados en esta providencia, considera la Sala que en el sub lite no se encuentra acreditada la vulneración de los derechos colectivos que se invocan en la demanda, pues no existe duda alguna que la AUNAP, en ejercicio de sus facultades legales, en aras de favorecer el interés general procedió a efectuar la vigilancia y control sobre la capacidad del embalse de Betania, en razón al incumplimiento de las obligaciones contraídas por los piscicultores a través de los permisos de producción que le fueron otorgados.

En efecto, se encuentra demostrado en el proceso, que la autoridad de pesca y acuicultura inició procesos sancionatorios contra las piscícolas que presentaron una producción de mayor volumen al autorizado. Estas investigaciones tuvieron su inicio en el año 2013, con ocasión a una evaluación realizada en el año 2009 a raíz del incremento de solicitudes de instalación de proyectos acuícolas, que evidenció, luego de un censo, que existían 81 proyectos que generaban una capacidad de 25.372 toneladas, la cual superaba la establecida en el POPA.

También se probó que, en virtud de una mortalidad de peces presentada en el mes de marzo del año 2015, la AUNAP en asocio con las demás autoridades que ejercen distintas funciones de control y vigilancia respecto de la actividad acuícola, como por ejemplo el ICA y la CAM, propiciaron mesas de seguimiento con todos los involucrados del sector acuícola en el embalse de Betania, entre ellos los que contaban con infraestructura que excedía la autorizada para el cultivo de la especie tilapia roja y plateada.

En el marco de las acciones realizadas por las mencionadas autoridades en aplicación del principio de precaución, se identificó como impacto, la afectación del medio ambiente ante la situación sanitaria que presentaba el embalse por la presencia de bacterias de tipo *Aeromonas* sp., lo que determinó la adopción de medidas de prevención a través de resolución No. 118 de 2015 por parte del ICA, acciones que buscaron la suspensión de siembra de alevinos en todos los recintos de jaulas y jaulones en la represa.

Con base en lo anteriormente señalado, la Sala encuentra que el vínculo material entre la decisión contenida en las resoluciones No. 007 y No. 016 de 2015 y la problemática que parece aquejar a un sector de los acuicultores, se encuentra fundamentado en que, existe una situación irregular en la producción acuícola y un riesgo frente al cual la AUNAP debía tomar acciones efectivas, en cumplimiento de las competencias que en ella radicó el Legislador y en esa medida, se encuentra justificado, funcional y materialmente, el límite impuesto por esa entidad para que aquellos acuicultores que excedieran la capacidad autorizada retiraran la infraestructura redundante.

Si bien es cierto, en principio, podría decirse que, en el plenario no está demostrado que la causa de la mortalidad de peces para el mes de marzo de 2015 haya obedecido única y exclusivamente a la sobreproducción del producto pesquero, pues tal y como lo evidenció el informe que contiene la investigación adelantada por la Procuraduría Ambiental y Agraria, existe un sin número de actividades y condiciones sanitarias que demostraron el estado de deterioro ambiental en que se encontraba el embalse para el año 2015, también lo es que el exceso de infraestructura para el cultivo de alevinos y la sobreproducción de estos son **conductas irregulares** que demuestran un incumplimiento de las obligaciones contraídas por parte de los interesados, las cuales no pueden ser legitimadas por el juez popular, como pareciera que pretende la sociedad actora argumentando una supuesta vulneración de derechos colectivos.

Así mismo, quedó en evidencia que la mayoría de las acuícolas no solo han sido investigadas, procesadas y sancionadas por la AUNAP por sobreproducción sino también por la autoridad ambiental por sobrepasar el caudal asignado, ejerciendo la actividad contrariando los permisos y reglamentaciones legales y en franca contravención de las normas ambientales.

Por eso, aun cuando el retiro definitivo de la infraestructura que excede la autorizada para el cultivo de las especies acuíferas evidencie una posible disminución pecuniaria para los acuicultores, no puede pasarse por alto que,

el derecho colectivo a la libre competencia económica tiene como límite el bien común, esto es, la prevalencia del interés colectivo o general.

Lo anterior, porque en el sub examine, los estudios demostraron la necesidad de establecer un Plan Nacional para el Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia -PlaNDAS- en el que se incluyó el embalse de Betania, dado el deterioro severo y progresivo de las condiciones ambientales de éste recurso hídrico en el que se produce más del 30% de la piscicultura del país y cuyos volúmenes sobrepasaron la capacidad máxima de carga de cultivo estimada.

Además, porque la Administración y, por extensión, toda la sociedad, no podían asumir las pérdidas ambientales que se producirían en este ecosistema por parte de quienes, en contravía de los permisos que les fueron otorgados, seguían generando, por fuera de los límites establecidos, una producción que por su explotación comercial les generaba beneficios económicos.

En este orden de ideas, no existe medio probatorio alguno del cual se pueda inferir que las medidas regulatorias adoptadas por la AUNAP, amparadas en aspectos sanitarios, ambientales y sancionatorios, trastocaran el derecho a la libre competencia que se alega en el libelo, habida cuenta que no se vislumbra que las circulares de las cuales se pretende se suspendan sus efectos transgredan las leyes de la oferta y la demanda, pues no establecen una restricción a la libre competencia y a la libertad económica al no impedir la práctica del cultivo de tilapia de manera legal y conforme a la reglamentación expedida por las autoridades competentes.

El hecho de que las circulares procuren impedir la producción por fuera de los límites autorizados en los permisos, no constituye una restricción al comercio ni a la actividad económica de los acuicultores. Por el contrario, se convierte en una acción positiva e idónea contra su práctica desleal y transgresora del medio ambiente y en esa medida los actos administrativos objeto del *sub lite* garantizan el derecho colectivo a la libre competencia de quienes sí encuadran su actividad en los permisos que le fueron otorgados²⁷ y de quienes estarían

²⁷ La AUNAP en la respuesta dada a la sociedad demandante mediante oficio de 31 de marzo de 2016 certificó que, a esa fecha, el 60% de los piscicultores habían retirado la infraestructura excedente o la tenía inactiva.

dispuestos a proceder a trasladar la producción excedente al sistema de estanques en tierra.

Por otra parte, en cuanto al argumento de la sociedad actora relacionado con la inexistencia de una política de fomento y desarrollo sostenible por parte de la AUNAP, que procure la generación de otras alternativas para que los acuicultores puedan continuar con la actividad económica sin que se vea afectado el sector, tenemos que revisada la página web de la autoridad pesquera, pudo evidenciarse el Informe de Gestión del año 2017²⁸, en el que se dejó constancia de los proyectos de inversión para el fomento de la acuicultura a nivel nacional.

En dicho documento obra la relación de los convenios realizados por esa entidad para la vigencia fiscal antes señalada, en la que se observan los siguientes:

“PROYECTOS DE INVERSIÓN ACTUALIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE ADMINISTRACIÓN Y FOMENTO DEL RECURSO PESQUERO Y DE LA ACUICULTURA A NIVEL NACIONAL.

Para el cumplimiento de las metas planeadas en vigencia 2017, el proyecto de inversión contó con un presupuesto de \$19.886 millones, cuya ejecución se muestra en el siguiente gráfico: (...)

CONVENIO No. 183/2017 NOVAGRO

A través del Convenio No. 183 de 2017, suscrito entre la AUNAP y la Fundación Social Novagro, se realizó la entrega y puesta en marcha de cinco (5) módulos piloto para el cultivo de tilapia en tanques de geomembrana con tecnología biofloc, para beneficio de igual número de asociaciones (5) y se estableció una segunda fase para continuar el apoyo a las cinco (5) asociaciones ya beneficiadas (Convenio No. 212 de 2016) con el módulo piloto. Cada módulo tuvo un costo de \$300.000.000, aproximadamente, valor que incluía material de apoyo y capacitaciones no formales, y la segunda fase tuvo un costo de \$100.000.000 para cada caso, aproximadamente.

Por otra parte, se realizó el fortalecimiento a pequeños y medianos acuicultores, mediante la capacitación y entrega de insumos, elementos, equipos y similares, tales como alevinos, alimento concentrado, kits para medición de calidad de agua, equipos de aireación, entre otros. Las asociaciones beneficiadas ascendieron a treinta y cinco (35); por tanto el número de asociaciones atendidas mediante el convenio citado fue de cuarenta y cinco (45), con un

²⁸ <http://www.aunap.gov.co/informe-de-gestion/>

promedio de treinta (30) asociados cada una, para un total de los recursos de inversión igual a \$3.900.000.000.

CONVENIO No. 174 /2017 ATENEA

De acuerdo a la solicitud realizada por el área de planeación a continuación relaciono lo que se hizo bajo el convenio No. 174 de 2017, suscrito entre la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y la Fundación Atenea:

Capacitación no formal a 42 Asociaciones de pescadores artesanales, con un promedio de (30) asociados por cada una perteneciente a la jurisdicción de las direcciones regionales de Barrancabermeja, Bogotá, Medellín, Villavicencio y Magangué.

Entrega de insumos, elementos, equipos, tales como embarcaciones, motores fuera de borda, kit de buenas prácticas, congeladores, básculas, artes de pesca, sierras, entre otros. Igualmente a las 42 asociaciones de pescadores artesanales en las mismas direcciones regionales.

El valor del convenio fue de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.500.000.000.00)”

Por último, en lo que se refiere a la vulneración de los derechos de consumidores y usuarios, la Sala tampoco avizora la transgresión de esta garantía social, en razón a que el cardumen probatorio evidencia que la medida adoptada por la AUNAP lo que busca es menguar los efectos de la actividad de acuicultura que no se realiza en acatamiento de la reglamentación expedida y que conlleva a que no existan condiciones mínimas de salubridad que garanticen el natural cuidado del producto pesquero que se cultiva en el embalse de Betania y que posteriormente será consumido por la población nacional e internacional.

Es igualmente claro, porque así se evidencia del informe de la Procuraduría General de la Nación, que en el citado recurso hídrico se produjo una mortalidad de peces, que aun cuando, se insiste, no se constituye en la única causa de la orden de retiro de la infraestructura redundante, si evidencia la necesidad de salvaguardar la capacidad de la carga que soporta el embalse para que el producto pesquero llegue al usuario final en condiciones óptimas para su consumo, muestra categórica de la protección del interés general.

Además, en cuanto al aumento de precio, tal circunstancia no fue acreditada por la parte actora, a quien le correspondía probar su dicho, al tenor de lo dispuesto en el artículo 167 del C.G.P., que preceptúa: *“Incumbe a las partes*

probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”.

En virtud de todo lo expuesto, es forzoso concluir que las acciones de la AUNAP, contenidas en las resoluciones No. 007 y 016 de 2015, encaminadas a fijar una fecha límite para tener totalmente inactiva la infraestructura no autorizada y el retiro de la totalidad de las mallas para el cultivo de tilapia en el Embalse de Betania, no vulneraron los derechos invocados en la demanda, sino que por el contrario, procuraron la prevalencia del interés común y por ello las pretensiones del libelo serán negadas.

En mérito a lo expuesto, la Sala Quinta de Decisión Escritural del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO. Negar las pretensiones de la acción popular presentada por la Sociedad Integral Consultancy S.A.S, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Comunicar esta decisión a las partes.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se hace constar que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Quinta de Decisión en la sesión de la fecha.

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Magistrada

GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA

Magistrado

JOSÉ MILLER LUGO BARRERO

Magistrado

