

Ineficacia de las acciones populares como medios jurídicos para la preservación, cuidado y protección del Lago de Tota.

ARAQUE AREVALO, Álvaro Alexander.¹

SUMARIO

I. Introducción. II. El Lago de Tota y la importancia de su cuidado y protección. III. Marco Jurídico de las acciones Populares. IV. La Corte Constitucional y los Derechos Colectivos. V. Decisiones judiciales en beneficio del Lago de Tota. VI. Eficacia de las decisiones judiciales. Mecanismos para hacer cumplir las órdenes emitidas en un proceso judicial. VII. Eficacia de las acciones populares como medios jurídicos para la preservación y cuidado del Lago de Tota. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El Lago de Tota es uno de los recursos naturales más importantes de nuestro país, es precisamente por esta razón que el Estado Colombiano ha desplegado varias acciones para su cuidado y protección. De esta fuente, se toma el agua para los acueductos de los municipios de Sogamoso, Cuítiva, Iza, Firavitoba, Aquitania, además de los diferentes acueductos rurales asentados bajo esta cuenca hídrica, la empresa Acerías Paz del Río, también deriva de allí caudal para su desarrollo industrial, sumado a esto hay que tener en cuenta que el Lago es un atractivo

¹ Estudiante Especialización en Derecho Administrativo Universidad Santo Tomas sede Tunja, abogado Magister en Derecho Económico.

turístico² de gran importancia para la zona, por lo que allí se han construido varios hoteles, glamping y camping, además se ha potencializado la navegación con lanchas de motor, entre otros.

Uno de los mayores beneficiados con el agua del Lago de Total, es el sector agrícola, distintos distritos de Riego se surten de agua para el desarrollo de actividades rurales propias de la región, el cultivo más representativo de los municipios que hacen parte de la ronda del Lago de Tota, es el de la cebolla junca o larga (*allium fistulosum*), en su momento de auge, llegó a producir casi el 80 %³ de la cebolla junca que se consumía en el país. Como insumo para el abono de la cebolla, es utilizado la gallinaza que no es otra que el estiércol que producen las aves de corral en los galpones en el centro del país, el cual contiene una cantidad elevada de nutrientes que sirven para abonar la tierra y hacer crecer mejor el cultivo.

Dada su importancia, no solo ambiental sino también económica, y en razón a la falta de acciones afirmativas por parte de las entidades que están a cargo de la conservación, cuidado y protección del Lago de Tota, han sido las personas naturales y jurídicas las que se han visto abocados a utilizar las acciones judiciales

² La Gobernación de Boyacá a través de la Secretaría de Turismo del Departamento, en el año 2019 inició la certificación de turismo sostenibles del Lago de Tota, buscando un beneficio a los campesinos de los municipios de Aquitania, Cuítiva y Tota, ya que se les reconoce su trabajo sin ningún intermediario, buscando que su trabajo sea reconocido por los turistas y mejor pagado.

³ Hoy día los cultivos de cebolla junta sembrados en límites del lago de Tota, han bajado su participación en el mercado, pero aun así siguen siendo los primeros a nivel nacional. La Siembra de cebolla se ha extendido por los departamentos como Nariño, Santander y Norte de Santander.

consagradas en el ordenamiento jurídico, para así lograr una verdadera protección del lago de tota y de los ecosistemas que allí viven y que lo alimentan.

Los medios de defensa judicial más utilizados han sido las acciones populares⁴, consagradas en la Ley 472 de 1998⁵, y que están definidas en el artículo 2 como *“aquellos medios para la protección de los derechos e intereses colectivos. Estas 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”*.

Las acciones populares están consagradas en el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos e intereses colectivos, si bien la norma no tiene una ilustración textual, la Corte Constitucional en sentencia C-569/2004⁶, los definió como *“derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por*

⁴ El Juzgado Primero Civil del Circuito de Oral de Sogamoso a través de la acción de Tutela No 157593153001-2020-00081-00, fallo del 20 de diciembre de 2020, declaró al Lago de Tota como sujeto de Derechos y dio varias ordenes encaminadas su protección, sin embargo tal decisión de revocada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo en fallo del 03 de febrero de 2021, el fundamento para tomar esta decisión radico en que las medidas de protección ya fueron dadas en la acción popular 2005-00203 del Tribunal Administrativo de Boyacá.

⁵ Ley que fue modificada por el artículo 1 de la Ley 1425 de 2010, mediante esta ley se derogaron los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, específicamente lo relacionado con los incentivos económicos a que tendía derecho el accionante cuando las peticiones, eran falladas a su favor.

⁶ Magistrado Ponente Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES 08 de junio de 2004. En esta demanda la Corte analizo la Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 46 y 48 de la ley 472 de 1998 *“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*.

el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda la colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”.

Ahora bien, en el artículo 88 de la Constitución Política se señalaron algunos derechos colectivos tales como *el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica*. Los cuales se complementan con los incluidos en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, donde se relacionaron otros derechos colectivos que son objeto de protección a través de la acción popular; dentro de estos tenemos el goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la constitución la ley y las disposiciones reglamentarias ... la existencia del equilibrio ecológico y el manejo del aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución entre otros. El trámite de la acción es más expedito que el de una acción judicial ordinaria, no requiere de la presentación a través de apoderado judicial, sino que la persona la puede incoar directamente⁷, incluso acudiendo a la ayuda del Personería o Defensoría del Pueblo.

Fue precisamente la comunidad quienes presentaron dos acciones populares que buscaban la protección de derechos colectivos: por un lado la 15000-23-31-000-

⁷ De acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 472, las personas interesadas en presentar una acción popular pueden acudir a las personerías o Defensoría del Pueblo para que le colaboren en la elaboración de la demanda o petición.

2005-00203-00 instaurada por el señor Alfonso Pérez Preciado en la cual perseguía la protección del lago de Tota en razón a que este cuerpo de agua natural se nutría de aguas lluvias y de quebradas, caños que allí terminaban, pero que en razón a la intervención humana fue cambiando, se le añadieron nuevos caudales se creó un muro, para permitir solo la salida por el desaguadero convirtiéndolo en un cuerpo de agua artificial, administrado por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, Corpoboyacá; a lo que se le sumaba la contaminación por las aguas negras que el municipio de Aquitania dispone, toda vez que la planta de tratamiento que allí existe no opera desde el año de 1993, y por último refiere el uso de fertilizantes (gallinaza cruda) en el cultivo de cebolla y que llega de manera directa a lago de Tota; y la 15001-23-33-000-2013-00354-02, presentada por Luis Francisco Forero Padilla y Omaira Rivas Rivas y que buscaba y que buscaba la protección de derechos colectivos a la participación de las comunidades en asuntos relacionados con el medio ambiente por las actividades generadas por los proyectos de hidrocarburos en la provincia de sugamuxi⁸.

Los fallos de las acciones populares dieron ordenes claras 1) el municipio de Aquitania asumía el compromiso de poner en funcionamiento la planta de tratamiento de aguas residuales que compensará el 70% del requerimiento del municipio, la que pondrá en funcionamiento en el término de 45 días a partir de la

⁸ La Provincia de sugamuxi esa compuesta por los municipios de **Tópaga, Aquitania, Tota, Cuítiva, Iza, Firavitoba, Gámeza, Mongua, Monguít, Tibasosa, Pesca y Sogamoso.**

ejecutoria del fallo. Corolario lo anterior en el término de dos años la entidad territorial construiría una planta de tratamiento complementaria para cubrir el 30% restante. 2) El municipio de Cuítiva se comprometía a formular el Plan de Saneamiento y de Manejo de Vertimientos, cofinanciarlo, ponerlo en práctica y construir una planta de tratamiento que atienda las necesidades de la población del caserío de Llano de Alarcón, establecen como plazo un año y medio, el cual vencería para el mes de diciembre de 2007. 3) La Corporación Autónoma Regional de Boyacá Corpoboyacá se compromete a fijar la cuota máxima de inversión y la ronda de protección del Lago, el plazo el mes de enero de 2007 y junio de 2007 respectivamente. Una vez se contará con estos instrumentos y con los Esquemas de Ordenamiento Territorial los alcaldes de los municipios de Cuítiva, Aquitania y Tota debían expedir los actos administrativos para identificar a cada uno de los infractores que trasgredan los límites definidos para la ronda de protección o las especificaciones contenidas en los esquemas de ordenamiento territorial, esto en un tiempo de seis meses contados apenas la autoridad ambiental expidiera los documentos correspondientes. 4) Respeto de la Elodea y de los otros materiales contaminantes, ordeno a Corpoboyacá un plan previsto a quince (15) años de acuerdo a los recursos previstos en el POMCA, para aplicar métodos mecánicos de aplicación del material de contaminación, esto de la mano a lo ordenado al Ministerio de Ambiente quien debía verificar una política que fuese más eficaz para el control de esta planta teniendo en cuenta los parámetros señalados por el actor popular, para esto le concedió un término de quince días hábiles a partir de la ejecutoria del

pacto de cumplimiento. 5) la Corporación a 31 de octubre de 2006 se comprometía a expedir el acto administrativo que contuviera la reglamentación del manejo del recurso hídrico de la cuenca del Lago de Tota en el que se regulara y diagnosticara el estado de la obra civil a través de la cual se produce la extracción de agua, la regulación de los caudales y la revisión de las concesiones. 6. El actor popular debía presentar ante el ministerio de medio ambiente un plan integral de modificación de tasas en lo específico de la situación del lago de Tota, trabajo que elaborara en el término de un mes, este debería ser apoyado por la Defensoría del Pueblo, esto con el objetivo de lograr la sostenibilidad económica para la protección del Lago de Tota. 7). Los alcaldes de Cuítiva y Tota, apropiaran recursos de la siguiente vigencia fiscal para entubar las zanjas madre de los distritos de riego de ladera establecidos por INCODER para las aguas extraídas del Lago de Tota, este último deberá brindar asesoría para que los municipios realicen esta actividad con la técnica requerida. 8) y por último ordena la integración de un comité de vigilancia, por su parte en la sentencia del Consejo de Estado este ordeno en el resuelve que en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, brindar asesoría y apoyo al municipio de Aquitania para que adopte los parámetros previstos en la Resolución 631 de 2015 en su PSMV. Adicionalmente, de resultar necesaria la actualización del Plan, priorizar dicho trámite, el cual deberá ser aprobado en el término máximo de seis meses (6), contados a partir de la finalización de la etapa de asesoría. 2. De manera inmediata, iniciar los procesos administrativos sancionatorios que encuentre pertinentes, con el objeto vigilar el

cumplimiento de las normas ambientales en materia de vertimientos del sistema de alcantarillado público del municipio de Aquitania. De lo anterior, deberá presentar un informe semestral al comité de verificación, por el término de dos años siguientes a la ejecutoria de esta providencia, adjuntando los soportes documentales respectivos. **3.** Formular un programa de seguimiento de la industria hotelera que impacta directamente el Lago de Tota, el cual contendrá: i) una caracterización del sector; ii) mecanismos de seguimiento y sanción; y iii) un componente de socialización de buenas prácticas derivadas de la evaluación ambiental del vertimiento y del plan de gestión del riesgo para el manejo del vertimiento. **4.** Coordinar, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria y las administraciones de los municipios cuyas jurisdicciones comprenden la cuenca del Lago de Tota, el diseño y financiación de una campaña de educación dirigida al sector agrícola sobre: i) estrategias de protección y conservación de los recursos naturales, de la diversidad biológica y del medio ambiente de la laguna de Tota; ii) consecuencias en el mediano y largo plazo de los impactos ambientales que genera la explotación insostenible de ese recurso; iii) uso y ahorro eficiente del recurso hídrico por parte del sector agrícola, y iv) buenas prácticas agrícolas de conservación, labranza mínima, siembra directa y producción limpia, entre otros aspectos que estime pertinentes. **6.** Exhortar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria y a los municipios de Aquitania, Tota y Cuítiva para que, en el marco de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, y en atención a los

principios de coordinación, concurrencia y complementariedad, apoyen el cumplimiento del numeral 4º de este artículo, por tratarse de una acción de su interés, según lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, en la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos y en el Pacto por el Agua. 7. Ordenar al Tribunal Administrativo de Boyacá que inicie el respectivo trámite incidental de desacato en contra de los representantes legales de las autoridades demandadas en la acción popular con radicado 15001-23-31-000-2005-00203-00 y que adopte las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las directrices de protección previstas en el pacto de cumplimiento, aprobado mediante sentencia de 10 de agosto de 2006, conforme a la competencia prevista en el artículo 34 de la Ley 472.”. todas ellas encaminadas a la protección, conservación y cuidado del Lago de Tota, sin embargo, a más de 15 años del primer fallo y a dos del segundo podemos ver que las medidas tomadas al parecer no han logrado la finalidad que en ellas se plasmó y por el contrario cada día el lago de tota sigue presentando problemas que a mediano y largo plazo pueden llevar desaparecer este cuerpo de agua, motivo por el cual se adelanta esta investigación frente a la eficacia de las Acciones populares en la protección de derechos colectivos.

En el artículo 677 de la citada norma, refiere que son bienes de la unión de uso público, los ríos y todas aguas que corren por causas naturales, así las cosas el Lago de Tota, entraría en la clasificación de bien de uso público, cuya titularidad

esta en cabeza del Estado Colombiano, pero delegando su cuidado y protección de a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá Corpoboyaca⁹, esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 que reza respecto de este tipo de entidades *“son las encargadas de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables propendiendo por su desarrollo sostenible”*, es decir, este tipo de bienes pueden ser aprovechados por los habitantes del territorio siempre y cuando cumplan a cabalidad la reglamentación uso establecida por la entidad encargada de su cuidado y protección, lo que se materializa en el momento en que se otorgan licencias de concesión de aguas¹⁰, licencias ambientales para la explotación de pescado entre otras.

Corolario lo anterior, no se puede desconocer, aunque en una menor medida el ámbito de protección que le corresponde a las entidades territoriales donde se ubiquen los bienes públicos, que para el Lago de Tota, su extensión abarca la jurisdicción de tres municipios, Cuítiva, Tota y Aquitania, y es a quienes corresponde a través de los Esquemas de Ordenamiento Territorial¹¹ reglamentar el uso de suelo

⁹ La Corporación autónoma Regional de Boyacá, Corpoboyaca fue creada mediante la Ley 99 de 1993.

¹⁰ En el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 se estableció como función de las corporaciones autónomas la de *“otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;”*

¹¹ La Ley 388 de 1997, en su artículo 9 regula lo referente al Esquema de Ordenamiento Territorial, definiéndolo como el proceso como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Para el caso de municipio con población menor a 30.000 habitantes se denomina Esquema de Ordenamiento Territorial.

y señalar así las actividades compatibles que se pueden realizar en las colindancias del Lago.

Este es uno de los temas que más controversia ha generado en cuanto a la protección del lago de Tota, y fue uno de los puntos que el Magistrado sustanciador aprobó en el pacto de cumplimiento celebrado, toda vez que los municipios de Aquitania, Tota y Cuítiva deberían como entidad territorial autónoma, expedir y actualizar los Esquemas de Ordenamiento Territorial, sin embargo, a la fecha solo el municipio de Tota, ha realizado la actualización de su EOT¹², el cual tiene vigencia hasta el año 2027, el municipio de Cuítiva ha celebrado varios contratos para la actualización del mismo¹³, pero a la fecha el vigente es el del año 2000, situación similar ocurre con el municipio de Aquitania, que no ha realizado ninguna gestión contractual para la actualización del EOT, que fue aprobado por el Concejo Municipal mediante Acuerdo No 004 del 13 de abril de 2004¹⁴.

Como se puede ver es precisamente frente a la pasividad de las entidades encargadas en la protección del lago, que las órdenes dadas en las acciones

¹² <https://www.calameo.com/books/004710016a5c083e24c85>

¹³ Los mismo pueden ser verificados en la página web del secop i, donde se pueden evidenciar cuatro contratos desde el año 2019, siendo el último el celebrado el año 2021 con la firma ingeconsult J & C SAS

¹⁴ Esta información fue tomada de la página web <https://www.corpoboyaca.gov.co/cms/wp-content/uploads/2015/11/lineamientos-pot-aquitania.pdf> , toda vez que al consultar el página del Concejo Municipal de Aquitania solo tiene información normativa desde el año 2015.

populares cobran relevancia, todas ellas encaminadas a beneficiar este cuerpo de agua, sin embargo, es necesario analizar en qué medida las decisiones tomadas en las acciones populares, garantizan la efectiva protección del Lago de Tota. Tal como se pudo evidenciar, fueron varias las ordenes que se tomaron en las dos decisiones judiciales objeto de análisis en el presente documento, sin embargo, la materialización de las mismas no ha sido la esperada, lo que conlleva a pensar que si bien, las órdenes (sean de pacto de cumplimiento o sentencia), en un comienzo se expiden con la finalidad requerida, en la práctica para las entidades no es tan fácil cumplirlas, en el fallo del Consejo de Estado se ordenó al Tribunal Administrativo de Boyacá el inicio del incidente de desacató por el no cumplimiento de las directrices ordenadas en la sentencia del 10 de agosto de 2006, es decir unas obras que se debían ejecutar en un lapso no mayor de quince años, a la fecha no se ha realizado en su totalidad.

II. El Lago de Tota y la importancia de su cuidado y protección.

El Lago de Tota es tal vez uno de los recursos hídricos de agua dulce natural más importante de nuestro país, tiene una longitud aproximada de 60 km² con 15,8 km de largo por 8,2 de ancho y una profundidad máxima de 61 metros, lo que lo hace el más grande de Colombia¹⁵, además de ser el segundo lago navegable del

¹⁵ [Departamento Nacional de Planeación \(Colombia\)](#), ed. (31 de enero de 2014). «[Manejo ambiental integral de la cuenca hidrográfica del Lago de Tota](#)» (PDF). p. 10. Consultado el 12 de diciembre de 2017.

América del Sur, con una altitud aproximada de 3015 metros sobre el nivel del mar, está ubicado en el Departamento de Boyacá y comprende parte de las jurisdicciones de los municipios de Cuítiva, Tota y Aquitania.

El lago de Tota posee cinco (5) islas, tres ubicadas en el municipio de Aquitania denominadas San Pedro o Isla Grande, posee una superficie aproximada de 416000 M2, isla de Cerro chico con una superficie aproximada de una hectárea, isla de la Custodia con una superficie aproximada de 0.1 hectárea; y dos en el municipio de Cuítiva Isla Santo Domingo con una superficie de 3.4 hectáreas y la isla Santa Helena con una superficie de 3.1 hectáreas. Posee dos penínsulas la del potrero y susaca ubicadas en la jurisdicción del municipio de Aquitania. Sumado a lo anterior, el lago posee varias playas, tal vez la más conocida es Playa Blanca ubicada en el municipio de Tota, y que por demás es el más importante atractivo turístico del sector.

Dentro de los ecosistemas que hace parte del Lago de Tota encontramos áreas de especial importancia ambiental y de protección, el complejo de paramos Tota-Bijagual-Mamapacha¹⁶ el cual fue establecido y delimitado por el Ministerio de Ambiente a través de la resolución 1717 del 28 de octubre de 2016¹⁷; el parque

¹⁶ https://es.wikipedia.org/wiki/Lago_de_Tota

¹⁷ El páramo de bijagual mamapacha abarca una superficie de 151,247 ha que incluye casi la totalidad de la cuenca del lago de Tota y cerca del 60 % de la extensión territorial de Sogamoso — capital de la provincia de Sugamuxi.

Natural Regional Siscunsi Ocetá¹⁸ el cual fue declarado por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá Corpoboyacá el 16 de diciembre de 2018 mediante el acuerdo 027 de 2008¹⁹, además que es un área de importancia para la conservación de las aves, allí se han reportado 66 especies de aves residentes y 28 migratorias. Constituye el hábitat de tres especies endémicas, el rastrojero rabilargo, el rascón andino y el cucarachero de Apolinar, especie en peligro incluida en la Lista Roja de la UICN¹⁸ y en el Libro Rojo de las Aves de Colombia (2017) como especie en peligro crítico de extinción²⁰

De ahí que la importancia ambiental del Lago de Tota, no se debe ver solo a partir de las diferentes necesidades humanas, recordemos que de allí se toma el agua para los municipios de Sogamoso, Firavitoba, Iza, Cuítiva y una parte de Aquitania, sumado a la de los usos de la industria hotelera y del hierro, y además, es el hogar de varios ecosistemas, que se deben proteger.

¹⁸ *Ibíd*em

¹⁹ El Parque Natural Regional Siscunsi abarca una extensión de 49,794 ha, de las cuales una porción hace parte de la cuenca del lago de Tota en un área que es jurisdicción de los municipios de Sogamoso y Aquitania. Se trata de un ecosistema típico de alta montaña tropical, conformado por áreas de páramo, pastizales y relictos dispersos de rastrojo y bosque altoandino, localizado al oriente del departamento de Boyacá, entre el lago de Tota y el Parque nacional natural Pisba. Constituye una reserva hídrica de gran importancia para Boyacá y Casanare.

²⁰ Renjifo, L. M., Amaya-Villarreal, A. M., Burbano-Girón, J., y Velásquez-Tibatá, J., 2016. Libro rojo de aves de Colombia, Volumen II: Ecosistemas abiertos, secos, insulares, acuáticos continentales, marinos, tierras altas del Darién y Sierra Nevada de Santa Marta y bosques húmedos del centro, norte y oriente del país. Editorial Pontificia Universidad Javeriana e Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C., Colombia.

Desde el momento en que el ser humano, apareció en la tierra, tubo la necesidad de relacionarse con el medio ambiente, puesto que fue a través de este que logro la consecución de los alimentos necesarios para la supervivencia, las herramientas para desarrollar actividades que a la postre lo volvieron sedentario, mantener su familia y posteriormente evolucionar para convertirse en el hombre actual. Sin embargo, la relación entre estos actores, no siempre fue amena, sino que con la llegada de la revolución Industrial, la sobre explotación de recursos naturales se elevó en una gran medida, lo que conllevó a que hoy día, esta situación ponga en riesgo la existencia del mismo ser humano. Desde ahí, se evidencio la necesidad del ser humano de cuidar el entorno o medio en el que vivía, es decir realizar una explotación del medio ambiente, pero de una manera sostenible.

El Estado Colombiano no podía ser ajeno a esta situación de protección que se implementaba en el mundo, y es así como en la Carta política de 1991, en el artículo 8 los constituyentes establecieron que *“es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*, es claro que lo que buscaba el constituyente era la asignación de obligaciones, no solo para él, sino para los habitantes que obtienen provecho de estos. En esa misma línea el artículo 79²¹ señalo que el Estado debía propender porque todos los habitantes puedan

²¹ Artículo 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El Estado tiene un especial deber de protección del agua. “

gozar de un ambiente sano, y que cuando se vayan a tomar decisiones en la que se pueda afectar se debe garantizar la participación de las comunidades. Refiere además que es deber del Estado proteger la diversidad ambiental existente, y conservar las áreas de importancia ecológica, tales como zonas de reservas forestales, parques naturales y bosques, pero adicional y de manera especial le encomienda la protección del agua, concepto bastante amplio, porque se debe cuidar las zonas de paramos (allí nace el agua), zonas de recarga hídrica, humedales, ríos, quebradas y nacimientos entre otros.

Pero como se necesita del uso y aprovechamiento de los recursos naturales para su subsistencia, la Constitución Política, en su artículo 80²², señalo que el Estado debía planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar de esta manera su desarrollo sostenible, evitando el deterioro ambiental e interponiendo las sanciones para aquellos que generen riesgo a los recursos naturales. Esa planificación se debe entender, a partir de la creación de entidades del orden nacional tales como Ministerio de Medio Ambiente, Corporaciones Ambientales, Agencias (Minera y de Hidrocarburos); y otras del orden territorial siendo las más conocidas los Departamentos y Municipios donde se les asigna

²² Artículo 80. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*"

funciones específicas respecto de protección cuidado y conservación de los diferentes recursos naturales con que se cuentan en el territorio, y así mismo se les dota de herramientas jurídicas para lograr la finalidad establecida, para que puedan otorgar permisos, concesiones, licencias entre otros, y que frente a su incumplimiento se puede iniciar los procesos sancionatorios respectivos.

Tal vez la mejor categorización para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales fue el de la denominación como derechos colectivos de especial protección, no solo porque de ellos depende la supervivencia de la especie, sino que el daño que se pueda causar a estos, puede ser irreparable por lo cual su protección debe ser efectiva e inmediata, y que frente a la omisión o puesta en peligro de cualquier persona, se puede incoar una acción popular de las que trata el artículo 88 de la Constitución Política para buscar su protección.

III. Marco Jurídico de las acciones Populares.

Las acciones populares tiene un marco jurídico constitucional, legal y de desarrollo jurisprudencial, están consagradas en el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos e intereses colectivos cuando por una acción u omisión de una autoridad pública o de un particular pueda desconocer la aplicación de estos, tienen un fundamento constitucional, toda vez que en el artículo 88 de la Constitución Política se da la orden de que sea la Ley la que las regule, señalando que con este

tipo de acciones judiciales se busca la protección de los derechos colectivos, referenciando algunos, entre los cuales tenemos “*el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica*”, es necesario señalar que si bien se hace una enunciación de estos derechos objeto de protección la misma no es taxativa, si no que su margen de protección es mucho más amplia, siempre que afecten el colectivo.

El artículo 88 de la Constitución Política estableció dos tipos de acciones; las populares y las de grupo, la diferencia entre una y otra, radica en que las acciones de grupo tienen un fin resarcitorio o indemnizatorio en razón a los perjuicios que se ha causado de manera individual a un grupo de personas, mientras las populares están encaminadas a la protección de derechos e interese colectivos.

Dando cumplimiento a la orden constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 472 de 1998²³, el objeto de la Ley fue el de regular las acciones populares y de grupo, las cuales “*están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos*”, están definidas en el artículo 2 como “*aquellos medios para la protección de los derechos e intereses colectivos. Estas se ejercen*

²³ Por la cual se desarrolla el artículo [88](#) de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones

Ley que fue modificada por el artículo 1 de la Ley 1425 de 2010, mediante esta ley se derogaron los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, específicamente lo relacionado con los incentivos económicos a que tendía derecho el accionante cuando las peticiones, eran falladas a su favor.

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”. En el artículo 4²⁴ de la norma citada, se hace una relación de derecho colectivos objeto de amparo, para el caso que nos ocupa el de la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible son los señalados en el literal a y c, que rezan:

²⁴ **Artículo 4°.-** Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
 - b) La moralidad administrativa;
 - c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;
 - d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público
 - e) La defensa del patrimonio público;
 - f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
 - g) La seguridad y salubridad públicas;
 - h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
 - i) La libre competencia económica;
 - j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
 - k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
 - l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
 - m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
 - n) Los derechos de los consumidores y usuarios.
- Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo.- Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley.

“a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

...

c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente”

Las acciones populares tienen un trámite preferencial en comparación con las otras acciones, proceden contra toda omisión, acción de las autoridades públicas o de los particulares, que violen o amenacen derechos e intereses colectivos. Es necesario agotar un requisito de procedibilidad en el sentido de que previo a interponer la acción, se debe solicitar a la entidad o particular generar los mecanismos en aras cesar la amenaza o vulneración del derecho conculcado. Esta puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica, por organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares o cívicas, por entidades públicas que cumplan funciones de control intervención o vigilancia²⁵, el Procurador General de la Nación, el

²⁵ Siempre y cuando la vulneración o afectación del derecho no la hubiesen causado ellos mismos.

Defensor del Pueblo y los Personeros Municipales²⁶, así como los alcaldes. La acción puede ser incoada a la jurisdicción civil o administrativa esto depende de quién genere la vulneración o amenaza, si es una entidad pública será el Juez Contencioso Administrativo si es una entidad privada conoce la Jurisdicción Civil.

El trámite de la demanda es sencillo, una vez presentada la misma, el Juez conecedor tendrá tres (3) días para pronunciarse sobre la admisión²⁷, auto dentro del cual ordenara la notificación personal a los demandados, a los posibles beneficiarios, de los efectos de la demanda se les podrá informar a través de medios de comunicación más eficaces. Así mismo, y cuando la demanda no hubiese sido presentada por el Ministerio Público se le comunicara, a fin de que intervenga en defensa de los derechos colectivos. El traslado de la demanda se hace por el termino de diez (10) días, y se informara que dentro de los treinta (30) siguientes se tomara la decisión que corresponda. El demandado podrá, como en todo proceso, solicitar la práctica de pruebas, designar abogado presentar excepciones de mérito y de las previas solo la de cosa juzgada y falta de jurisdicción. La demanda puede ser coadyuvada por cualquier persona, hasta antes del fallo de primera instancia, incluso puede solicitar se decreten pruebas que considere pertinentes.

²⁶ Esto en lo relacionado con su competencia.

²⁷ En caso de no cumplir con algún de los requisitos señalados en el artículo 18, el juez podrá inadmitir la demanda para el accionante la subsane dentro de los tres (3) días siguientes, so pena de rechazo.

En cualquier estado del proceso, el Juez podrá decretar medidas previas²⁸ que considere pertinentes, refiere el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 que podrá decretar i) la cesación inmediata de las actividades que puedan generar el daño, que lo hay causado o lo sigan causando. ii) ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado, iii) obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de las medidas decretadas y iv) ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medias urgentes a tomar para mitigarlo. buscando prevenir un daño inminente, o cesar el daño inminente. El decreto de estas medidas no suspende el trámite normal del proceso, sin embargo, la parte perjudicada pueden interponer recurso de reposición y apelación en contra de esa decisión, los efectos en los que se otorgan son en el efecto devolutivo. La oposición a las medidas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 26, solo se pueden fundamentar en “a) *Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger; b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público; c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.*”, quien las alegue deberá probarlas.

²⁸ EL Legislador las denomino en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 como medidas cautelares.

Vencido el termino de traslado de la demanda, se citará a las partes y al Ministerio Público para la celebración de una audiencia especial denominada de pacto de cumplimiento, esta se asemeja a una conciliación dentro de un proceso judicial. En la cual las partes podrán presentar fórmulas de arreglo, con las cuales se generen las medidas para la protección del derecho colectivo conculcado o para que cese la vulneración. En caso de presentarse el pacto de cumplimiento el mismo se debe someter por parte del Juez que conoce de la demanda a un control de legalidad, quien además podrá formular correcciones, las cuales puede o no se aceptadas por las partes, si es aceptado el Juez emitirá sentencia que apruebe el pacto de cumplimiento, y lo que allí quede será de obligatorio cumplimiento para las partes, en caso de no llegarse a ningún acuerdo se dejara la constancia y el Juez dará aplicación a la siguiente etapa procesal, es decir decretará y practicara las pruebas correspondientes. Una vez agotado el termino probatorio el despacho se pronunciará mediante sentencia en la cual determinara si hubo o no violación de los derechos colectivos y determinara las ordenes necesarias para el cumplimiento o para cesar la violación o vulneración del derecho colectivo. La decisión puede ser apelada por la parte que no comparta la decisión, en caso dado es remitida al superior jerárquico puede ser Tribunal o Altas Cortes), quien decretara pruebas si es necesario y se pronuncia tomando la decisión que en derecho corresponda.

IV. La Corte Constitucional y los Derechos Colectivos.

La Corte Constitucional en sentencia C-569/2004²⁹, definió a los derechos colectivos como *“derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales, que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda la colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”*, en el artículo 88 de la Constitución Política se definieron algunos derechos colectivos tales como *el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica*. En este sentido, han sido varios los pronunciamientos en los que los jueces decretan la protección de los derechos y fue precisamente a través de las acciones populares que se logró la mayor protección de estos derechos.

V. Decisiones judiciales en beneficio del Lago de Tota.

a) Acción Popular 15000233100020050020300³⁰

Esta decisión dentro de la acción popular es tal vez, la actuación judicial más importante en temas de protección del Lago y la que mayor número de ordenes dio en favor de este cuerpo de agua, ya que mediante sentencia del 10 de agosto de

²⁹ Magistrado Ponente Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES 08 de junio de 2004. En esta demanda la Corte analizó la Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 46 y 48 de la ley 472 de 1998 *“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*.

³⁰ El proceso electrónico puede ser consultado en el buscador de procesos de la rama judicial, en el siguiente link
https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150002331000200500203001500123

2006 el Tribunal Administrativo de Boyacá, aprueba el pacto de cumplimiento presentado por los demandados dentro de la acción de la referencia, y que tuvo como origen la demanda incoada en el año 2005 por el señor Alfonso Pérez Preciado, y fue conocida por el Tribunal Administrativo de Boyacá. En calidad de calidad de accionados, (Corpoboyaca, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, Municipios de Cuítiva, Tota y Aquitania). Las pretensiones de la demanda buscaban la protección de los derechos colectivos a un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.

Los hechos en los que sustenta las pretensiones parten señalando que el Lago de Tota era un cuerpo de agua natural que se nutría de aguas lluvias y de cuerpos de agua (quebradas, caños) que allí terminaban, pero que en razón a la intervención humana esto fue cambiando, refiere específicamente: 1). Se le añadieron nuevos caudales. 2) se creó un muro, para permitir solo la salida de agua por el desaguadero lo que en concepto del demandante lo convirtió en un cuerpo de agua artificial, el cual ha sido administrado por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, Corpoboyacá. 3). Contaminación por las aguas negras que el municipio de Aquitania dispone, toda vez que la planta de tratamiento que allí existe no opera desde el año de 1993, y por último refiere 4) El uso de fertilizantes en el cultivo de cebolla y que llega de manera directa a lago de Tota.

En razón a las problemáticas antes referenciadas solicita como posibles soluciones:

PRETENSIONES	ENTIDAD ENCARGADA
1. Entrada en funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Aquitania la cual debe estar conectada a la totalidad del alcantarillado	1. Municipio de Aquitania
2. Construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales para el caserío de Llano de Alarcón	2. Municipio de Cuítiva.
3. Control al proceso de vertimientos de los establecimientos comerciales ubicados en la ronda del Lago de Tota	3. Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá
4. Arreglo de la cosechadora mecánica adquirida para el control de la maleza acuática, específicamente el de la elodea.	4. Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá
5. Seguimiento a las concesiones de aguas y aprovechamientos hídricos de la cuenca	5. Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá.

6. Capacitación a los ribereños acerca de la importancia y cuidado del Lago de Tota.	6. Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá.
7. Censo de usuarios agrícolas del agua extraída por el túnel para establecer un programa de optimización del riego en las laderas y valles	7. Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - Incoder y Corporación autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá

Admitida la acción, y una vez notificadas las partes, por parte del Tribunal se dispuso citar a audiencia de pacto de cumplimiento, la cual fue celebrada el 11 de julio de 2007, una vez en la citada diligencia judicial, las entidades demandadas presentaron una propuesta de pacto de cumplimiento, que se estructuro en ocho puntos, los cuales consistían en:

ENTIDAD OBLIGADA	ORDEN	TIEMPO DE EJECUCIÓN
Municipio de Aquitania	Puesta en funcionamiento de la PTAR ³¹ existente, que abarcara el 70% de los vertimientos.	45 días a partir de la ejecutoria de la sentencia aprobatoria.

³¹ Planta de Tratamiento de Aguas Residuales

Ineficacia de las acciones populares como medios jurídicos para la preservación, cuidado y protección del Lago de Tota.

Municipio de Aquitania	Construcción PTAR que abarque el 30% de vertimientos restantes.	Dos (2) años.
Municipio de Cuítiva	Formulación del Plan de Saneamiento y de Manejo de Vertimientos, cofinanciarlo, ponerlo en uso.	Año y medio.
Municipio de Cuítiva	Construir una planta de tratamiento que atienda las necesidades de la población del caserío de Llano de Alarcón	Año y medio
Corporación Autónoma Regional de Boyacá	Fijación la cuota máxima de inversión y la ronda de protección del Lago	Año y medio.
Municipios de Aquitania, Cuítiva y Tota	Actualización Esquemas de Ordenamiento Territorial	Una vez se cumpliera el punto anterior
Municipios de Aquitania, Cuítiva y Tota	Expedición de los actos administrativos para identificar a cada uno de los infractores que trasgredan	Seis meses contados apenas la autoridad ambiental expidiera los

	los límites definidos para la ronda de protección o las especificaciones contenidas en los esquemas de ordenamiento territorial	documentos correspondientes.
Corporación Autónoma Regional de Boyacá	Elaboración plan de control de la elodea.	15 años de acuerdo a los recursos previstos en el POMCA
Ministerio de Medio Ambiente.	Verificación de la política más eficaz para el control de la elodea	Quince días de la ejecutoria de la sentencia de pacto de cumplimiento.
Corporación Autónoma Regional de Boyacá	Expedición del acto administrativo que contenga la reglamentación del manejo del recurso hídrico de la cuenca del Lago de Tota en el que se regulara y diagnosticara el estado de la obra civil a través de la cual se produce la extracción de agua, la regulación de los	Fecha máxima de cumplimiento del 31 de octubre de 2006.

	caudales y la revisión de las concesiones	
Actor Popular Apoyo Defensoría del Pueblo	Elaboración de un plan integral de modificación de tasas en lo específico de la situación del lago de Tota	Un mes a partir de la ejecutoria de la sentencia.
Municipio de Cuítiva y Municipio de Tota	Apropiaran recursos de la siguiente vigencia fiscal para entubar las zanjas madre de los distritos de riego de ladera establecidos por INCODER para las aguas extraídas del Lago de Tota	Siguiente vigencia fiscal año 2007.
Instituto Colombiano para la Reforma Agraria	Asesoría en la entubación de las zanjas madre de los distritos de riego	Vigencia fiscal año 2007.
Demandantes, demandados, defensoría del Pueblo y Personerías municipales.	Creación Comité de verificación	Ejecutoria de la sentencia.

En razón a que el pacto de cumplimiento presentado cumplía con las estipulaciones legales correspondientes, el Tribunal arguye que dentro de la demanda de la acción popular presentada se señalan con claridad las problemáticas que afronta el Lago de Tota, por lo tanto, resultaba coherente la interposición de la demanda con los derechos colectivos conculcados.

Refiere el Tribunal que el accionante con la interposición de la demanda lo que busca es una racionalización del uso de agua para controlar los niveles del lago, controlar los problemas de la eutroficación, un control sobre la ronda del lago y en general la protección de la fauna acuática, el turismo; así mismo señala el Magistrado Ponente que el demandante identificó con claridad las autoridades encargadas de la protección, cuidado y conservación del Lago de Tota, iniciando por las entidades territoriales ribereñas (municipios Cuítiva, Aquitania y Tota), la autoridad ambiental y el órgano a nivel central encargado de fijar las políticas en el área, lo que permite evidenciar que está conformada en debida forma las partes intervinientes. Bajo esos postulados concluyo el Tribunal Administrativo de Boyacá que los acuerdos reflejados por las partes satisfacen las pretensiones de la demanda y la protección del derecho colectivo referente al mantenimiento del equilibrio ecológico y el aprovechamiento de los recursos naturales que garantizan el desarrollo sostenible referente a los ecosistemas radicados en el Lago de Tota, para lo cual lo aprobó el pacto presentado mediante sentencia del 10 de agosto de 2006.

- Sentencia Acción Popular 15001-23-33-000-2013-00354-02³².

Mediante sentencia del 01 de junio de 2020 el Consejo de Estado resuelve el recurso de apelación³³ interpuesto por la empresa mercantil Maurel & Prom Colombia B. V. - M&P y por los demandantes Omaira Rivas Rivas y Luis Francisco Forero Padilla, en contra de la decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Boyacá en decisión de fecha 28 de abril de 2018, en donde decidió amparar el derecho colectivo a la participación de las comunidades mencionadas, así como denegar las demás pretensiones.

La demanda fue presentada por Luis Francisco Forero Padilla y Omaira Rivas Rivas al considerar que Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS), al Ministerio de Minas y Energía (en adelante MinMinas), a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (en adelante Corpoboyacá), al Municipio de Firavitoba y a las sociedades mercantiles Maurel & Prom Colombia B. V. (M&P – sucursal extranjera-) y CGL Compañía Geofísica Latinoamericana S.A.S,

³² El proceso puede ser consultado en el buscador Samai, habilitado para consulta de procesos de la jurisdicción contenciosa administrativa, en el siguiente link: https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8088/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000201300354001500123. El proceso actualmente ya se encuentra en el juzgado de origen, quien debe dar cumplimiento a lo resuelto por el Consejo de Estado.

³³ El Consejo de Estado resuelve la apelación interpuesta por la empresa mercantil Maurel & Prom Colombia B. V. - M&P y por los demandantes, la señora Omaira Rivas Rivas y el señor Luis Francisco Forero Padilla.

desconocían los derechos colectivos señalados en los literales a³⁴, b³⁵, c³⁶ y d³⁷ del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

La pretensión principal de la demanda buscaba que el Ministerio de Medio ambiente denegara la de la Licencia Ambiental solicitada por la empresa Maurel Y Prom B. V., para la extracción del petróleo e hidrocarburos en la zona de la provincia de sugamuxi en razón a que constituía una amenaza inminente contra los derechos e intereses colectivos y el patrimonio ambiental de la población de la provincia Sugamuxi (Sogamoso, Firavitoba, Iza, Cuítiva, Tota, Pesca y Aquitania) y el Lago de Tota.

Así mismo solicitaban que se ordenara al Ministerio del Medio ambiente poner fin a las decisiones que autorizaban actividades petroleras en los municipios de Sogamoso, Firavitoba, Iza, Cuítiva, Tota, Pesca y Aquitania por causar daños ciertos y constituir amenazas inminentes contra los derechos e intereses colectivos de la población aquí asentada, y solicitaba que el Ministerio de Minas excluyera de

³⁴ El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

³⁵ La moralidad administrativa;

³⁶ La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

³⁷ El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

le explotación de hidrocarburos en la provincia de Sugamuxi y del lago de tota por constituir las concesiones amenazas ciertas y peligros permanentes contra los intereses y derechos colectivos de la población allí asentada.

Para los demandantes la licencia otorgada desconocía la normatividad ambiental, además que los estudios en los que se soportaba no coincidían con la realidad, sumado a que en concepto de ellos no se cumplió con el requisito de participación comunitaria. Refieren que la fase de exploración implica bombardeo lo cual contradice la Guía Básica Ambiental para programas de Exploración Sísmica y la Resolución 200-41-10-0440 de 2010 de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia³⁸, lo cual afecta el suelo y los cuerpos de agua que allí se encuentren, que por demás estas actividades generaron daños en la red principal de acueducto de Firavitoba y daños en algunas viviendas del sector.

Señalan que *en razón a las condiciones ecosistémicas de ese territorio, los accionantes sostuvieron que el mismo debe delimitarse como “reserva agrícola, agropecuaria y ambiental” dado que “la provincia de Sugamuxi y el lago de Tota constituyen un parque natural que como tal debe mantenerse y protegerse.*

³⁸ “Por medio de la cual se integran los lineamientos ambientales para la ejecución de programas de prospección sísmica terrestre en la jurisdicción de Corporinoquia”.

La demanda fue conocida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá quien una vez agotada las etapas correspondientes (admisión, notificación, vinculación, pacto de cumplimiento³⁹, pruebas y alegatos), procedió a dar sentencia el 29 de agosto de 2018 amparo el derecho colectivo a la participación de las comunidades y denegó las demás pretensiones. La anterior decisión fue apelada por la parte actora y por la sociedad comercial Maurel & Pro Colombia BV. Una vez agotadas el rito procesal respectivo el Consejo de Estado profirió sentencia en donde revoco la sentencia de fecha 29 de agosto de 2018 proferida por la sala de Decisión No 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá, y declarando entre otras que *“la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), en virtud de su conducta omisiva respecto de los vertimientos de las empresas hoteleras, del municipio de Aquitania y de otras factorías de connotación agrícola, amenazó los derechos colectivos previstos en los literales a), y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 en virtud de la contaminación del Lago de Tota. Por ella deberá cumplir con las siguientes órdenes:*

- 1. En el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, brindar asesoría y apoyo al municipio de Aquitania para que adopte los parámetros previstos en la Resolución 631 de 2015 en su PSMV. Adicionalmente, de resultar necesaria la actualización del Plan, priorizar*

³⁹ mediante auto de 6 de febrero de 2014⁶, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a que no se formuló proyecto de pacto de cumplimiento.

dicho trámite, el cual deberá ser aprobado en el término máximo de seis meses (6), contados a partir de la finalización de la etapa de asesoría.

2. *De manera inmediata, iniciar los procesos administrativos sancionatorios que encuentre pertinentes, con el objeto vigilar el cumplimiento de las normas ambientales en materia de vertimientos del sistema de alcantarillado público del municipio de Aquitania. De lo anterior, deberá presentar un informe semestral al comité de verificación, por el término de dos años siguientes a la ejecutoria de esta providencia, adjuntando los soportes documentales respectivos.*

3. *Formular un programa de seguimiento de la industria hotelera que impacta directamente el Lago de Tota, el cual contendrá: i) una caracterización del sector; ii) mecanismos de seguimiento y sanción; y iii) un componente de socialización de buenas prácticas derivadas de la evaluación ambiental del vertimiento y del plan de gestión del riesgo para el manejo del vertimiento.*

4. *Coordinar, junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria y las administraciones de los municipios cuyas jurisdicciones comprenden la cuenca del Lago de Tota, el diseño y financiación de una campaña de educación dirigida al sector agrícola sobre: i) estrategias de protección y conservación de los recursos naturales,*

Ineficacia de las acciones populares como medios jurídicos para la preservación, cuidado y protección del Lago de Tota.

de la diversidad biológica y del medio ambiente de la laguna de Tota; ii) consecuencias en el mediano y largo plazo de los impactos ambientales que genera la explotación insostenible de ese recurso; iii) uso y ahorro eficiente del recurso hídrico por parte del sector agrícola, y iv) buenas prácticas agrícolas de conservación, labranza mínima, siembra directa y producción limpia, entre otros aspectos que estime pertinentes.

Parágrafo 1º. *Exhortar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria y a los municipios de Aquitania, Tota y Cuítiva para que, en el marco de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, y en atención a los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad, apoyen el cumplimiento del numeral 4º de este artículo, por tratarse de una acción de su interés, según lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, en la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos y en el Pacto por el Agua.*

B. ORDENAR al Tribunal Administrativo de Boyacá que inicie el respectivo trámite incidental de desacato en contra de los representantes legales de las autoridades demandadas en la acción popular con radicado 15001-23-31-000-2005-00203-00 y que adopte las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las directrices

**de protección previstas en el pacto de cumplimiento, aprobado
mediante sentencia de 10 de agosto de 2006, conforme a la competencia
prevista en el artículo 34 de la Ley 472.” (negritas y subrayas mías).**

De esta sentencia se pueden extraer dos situaciones bastante importantes, por un lado, la actuación de Corpoboyacá quien con su conducta omisiva permitió el vertimiento de las empresas hoteleras, del municipio de Aquitania y de otras empresas agrícolas, por lo cual se generó una amenaza a los derechos colectivos y del medio ambiente, por tal razón emitió el consejo varias ordenes en busca de la protección del Lago de Tota. Por otro lado, inquirió al Tribunal Administrativo de Boyacá para que iniciara el trámite incidental de desacato dentro de la acción popular radicado 15001-23-31-000-2005-00203-00, así mismo para que adopte las medidas que considere para lograr el cumplimiento de las directrices prevista en el pacto de cumplimiento.

Como se puede ver, desde el año 2006, estaban claras las ordenes pactadas por las partes en el trámite de la acción popular, aun así y pasados aproximadamente catorce (14) años, hasta el momento de la expedición de la sentencia vemos que no se ha cumplido todas las medidas adoptadas en aras de lograr la protección del Lago de tota.

VI. Eficacia de las decisiones judiciales. Mecanismos para hacer cumplir las órdenes emitidas en un proceso judicial.

La eficacia se puede definir como “*La capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera*”⁴⁰, en materia jurídica, incluyendo en el de las ordenes emitidas en decisiones judiciales, este concepto abarca no solo el acceso a la administración de justicia, es decir la posibilidad de tener un abogado, de presentar una demanda, de que se respeten las garantías procesales, sino al cumplimiento efectivo de las órdenes dadas por los jueces para satisfacer las pretensiones de la demanda, o de los derechos conculcados.

El acceso a la justicia es un derecho garantizado no solo a los colombianos, sino a todas las personas que habitan o se encuentran en el territorio, a través de esta se busca materializar los derechos sustantivos consagrados en normatividad nacional y en ciertos casos la internacional, esto se logra a través de los procesos establecidos para cada caso específico, de ahí que en el país existan varios códigos de procedimiento, el procesal civil, procesal administrativo, procesal penal, todo esto comprende lo que se conoce como el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos, resumido como la posibilidad que tiene una persona de acceder a la administración de justicia para lograr la defensa de sus derechos.

Sin embargo, la materialización de este derecho, no se logra solo con el acceso a la administración de justicia, ni con la decisión que se tome en su favor, si no que la

⁴⁰ <https://dle.rae.es/eficacia>

misma se consolida en el momento en que la decisión judicial se cumple en su favor, y que en el caso hipotético de que no se cumpla existan los medios o mecanismos para lograr su cumplimiento. Es con esto que se logra la eficacia de la decisión judicial.

Aun así, la situación es más compleja de lo que parece, en la práctica las decisiones judiciales, si bien garantizan el acceso a la justicia a través de un proceso con todas las formalidades, no es tan fácil cumplirlas las ordenes allí dadas, y más cuando se trata de casos estructurales (victimas del conflicto armado, desplazados, etc), grandes indemnizaciones, o protección de derechos colectivos, en donde vemos una serie de ordenes muy garantistas, pero a la postres imposibles de cumplir al corto o mediano plazo, por ende dejando entre dicho la garantía de tutela efectiva de los derechos. Mercedes Araujo respecto del concepto de justicia, visto desde el ángulo del acceso, señala que:

“Como un valor constitucional es prevista en el preámbulo de la C.P. y es entendida como un compromiso general de alcanzar la convivencia social y pacífica, de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico, jurídico y social justo,⁸ mediante la regulación estatal de las relaciones de la persona con un trasfondo axiológico que conlleve a satisfacer esta cualidad.

Del valor justicia se deduce el deber que tiene el Estado de prestar un buen servicio al administrar justicia, derivándose la necesidad de que este sea eficaz, con lo que se impide el menoscabo de las garantías procesales y derechos que se pretendan, por ello el acceso a la justicia se refiere no solamente a la posibilidad de hacer uso de las herramientas procesales previstas por la ley y a que se avoque el conocimiento de estas, que se cautele provisionalmente el derecho, que se produzca un pronunciamiento razonado y motivado en tiempo prudencial que solucione el conflicto jurídico. Esto es lo que se llama la eficacia del acceso a la justicia. " (Araujo 2011)

Tenemos ejemplos claros de sentencias estructurales que han definido una serie de situaciones a través de los resuelve, la sentencia T 024 de 2002⁴¹, en la que se

⁴¹ En esta sentencia la Corte Constitucional declaró el estrado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, y ordenó Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia para dentro de la órbita de su competencia y en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales verifique la magnitud de esta discordancia y diseñe e implemente un plan de acción para superarla dando especial prioridad a la ayuda humanitaria, dentro de ese plan de acción se debía; (i) precisar la situación actual de la población desplazada inscrita en el Sistema Único de Registro, determinando su número, ubicación, necesidades y derechos según la etapa de la política correspondiente; (ii) fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública encaminada a proteger los derechos fundamentales de los desplazados; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos, y (v) prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación.

Al el Director de la Red de Solidaridad Social, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y del Interior y de Justicia, así como el Director del Departamento Nacional de Planeación y los demás miembros del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar que la meta presupuestal por ellos fijada se logre. Si dentro del lapso de ese año, o antes, resulta evidente que no es posible asignar el volumen de recursos establecido, deberán (i) redefinir las prioridades de esa política y (ii) diseñar las

define un estado de cosas inconstitucional en pro de la población víctima del conflicto armado, en la que se dieron varias órdenes en favor de este grupo poblacional, (identificación de las personas víctimas del conflicto armado, asignación de recursos para la atención de estas) pero que a la fecha los mismos, no se les ha podido dar cumplimiento y que como podemos ver al día de hoy la población víctima sigue en situación de vulnerabilidad y no se les ha podido garantizar en debida forma sus derechos; otro ejemplo es el de la población carcelaria, en donde la Corte Constitucional a través de la sentencia T153 de 1998⁴² declaro el estado de cosas inconstitucional cuyas ordenes son claras (elaborar un

modificaciones que será necesario introducir a la política estatal de atención a la población desplazada. En todo caso, para la adopción de estas decisiones, deberá asegurarse el goce efectivo de los mínimos de los cuales depende el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad, señalado en la sección 9 de esta sentencia.

Al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7º de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. Las decisiones adoptadas serán comunicadas al Consejo Nacional a más tardar el 31 de marzo de 2004

⁴² La corte Constitucional en esta sentencia ordeno: al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación elaborar, en un término de tres meses a partir de la notificación de esta sentencia, un plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas en los penales. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de Nación ejercerán supervigilancia sobre este punto. Además, con el objeto de poder financiar enteramente los gastos que demande la ejecución del plan de construcción y refacción carcelaria, el Gobierno deberá realizar de inmediato las diligencias necesarias para que en el presupuesto de la actual vigencia fiscal y de las sucesivas se incluyan las partidas requeridas. Igualmente, el Gobierno deberá adelantar los trámites requeridos a fin de que el mencionado plan de construcción y refacción carcelaria y los gastos que demande su ejecución sean incorporados dentro del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones.

Al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y al Departamento Nacional de Planeación, en cabeza de quien obre en cualquier tiempo como titular del Despacho o de la Dirección, la realización total del plan de construcción y refacción carcelaria en un término máximo de cuatro años, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones.

plan de construcciones de establecimientos penitenciarios) para garantizar las condiciones de vida de los internos, así como la orden al gobierno nacional de realizar las modificaciones presupuestales necesarias, pero bastante complejas de ejecutar, y que tal como se puede ver los problemas de hacinamiento y de vulneración de derechos se siguen presentando.

Pero esta situación no solo se presenta en ordenes concretas, hay casos en las ordenes no son tan específicas, pero la ejecución de las mismas al igual que en las otras, no se desarrollan de la mejor manera, un ejemplo claro de esto es la sentencia de la Corte Constitucional T-209 de 2019, en donde se analizó en sede de revisión la acción de tutela presentada por el entonces personero municipal, y la cual solicitaba se realizaran las acciones pertinentes para la construcción de un puente, esto en razón a que unos estudiantes del área rural vereda San Jose de Campos Lajas del municipio de Sardinata Norte de Santander para poder acceder a clases, debían pasar un rio infestado de caimanes, toda vez que el puente habilitado, se encontraba en mal estado. En primera instancia el Juez Tercero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cúcuta que conoció declaro improcedente la acción de tutela por carencia actual de objeto. Al analizar y decidir la sentencia de revisión la Corte Constitucional ordeno conceder el amparo al derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes de la vereda San José de Campo Lajas, del municipio de Sardinata, Norte de Santander, y como consecuencia de esto ordeno al Departamento y al municipio el

cumplimiento de los compromisos que estas entidades plantearon en respuesta a los requerimientos realizados por la Corte en la etapa probatoria, pero tal vez lo que más llama la atención es la orden a las dos entidades territoriales de que continuarán con el proceso de interacción significativa hasta tanto se ejecutaran las ordenes y que si lo consideraban necesario celebraran un convenio interadministrativo para dar cumplimiento a la sentencia, así mismo ordeno que se rindieran informes al Juzgado que conoció en primera instancia del amparo constitucional, sin embargo el cumplimiento de los mismos ha sido lento, y el puente al parecer no se construyó⁴³, al consultar la página del secop I⁴⁴ se encuentran dos

⁴³ En una noticia del periódico le Espectador, en donde se señaló que pasados seis meses de la orden, no se había construido el puente, pero según un informe allegado por la Gobernación, en la mesa de diálogo para que los estudiantes no corrieran peligro se les habilitado el servicio de transporte en dos canoas, manejadas por un profesional y que los estudiantes usaran chaleco salvavidas, y se arreglo el camino trocha por donde transitaban.
<https://www.elespectador.com/judicial/que-ha-pasado-con-los-ninos-que-atravesaban-un-rio-lleno-de-caimanes-para-ir-al-colegio-article-888432/>

⁴⁴ https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-22-11257&q-recaptcha-response=03AAYGu2QIAyukzUjojrJfCOd7JZ3Dv6qTDwKTfRDggcvurmt8i4Ee2Lt7bldIY1AAa7hAgiZPYa_m0apcXdbCJ25bMHVyAYc2nljx_9Ldp6KmYp_U5eoJdgtE9oq5bJWcpothZD7xLA7E6FmWUAr1ywddYs0ptGA6NAU-a4UZgzs9-QuQXkwhgwPWRUBIwaj4yO1qcP9LcaOxyWVjeBFExh4d6ZVfSUB1a5ZQY1EUwVsnbEDixaaVJxbV_aZdr_opLRqTaTiGwNe7IRRRPVxK8WNwePVesqYP_BSLovv5FPNjJfJgUgaJV0ApX3mGi79Ue-b1AqYwnnsOO7PMB3I5OT1g3jqPR_kjz6YjK-pa0KuNPT02vu-oQA3WAIUafmaK5qSlaVOqnOqmQlskKEA1T9jpYWkWX2c_uepz_CVKMUI1DLArGWM7IK6C8EXXN-aVRTm8piH7oyDYCEyuFs7ff-4tZApd16JXM87s8D6goE4eVoRNPVY8ijqz0e-2zJrVGO1Fb2a3RLksews8nMOGRZIZ-dLAX_D-SYyoLmaYJfLQN-dbiVvk3U

https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-22-11142&q-recaptcha-response=03AAYGu2TsquuyttBN3yZxgVS1yyjtGDsmd-6aBFmdM1XC_V_3wY_zB67SFfyiFE5SaJZvQ3-1KOR_kow-Sx3p1zuQfbu0kA18odVOKRAH8agzCza17sFCFpyFtmBX7Jzluw2pn1ixDFXErKCidB7N4BiYGnGDg_nBE35FNsBenah2IWzRPquFP9TBXBEGlIqBjJ8ztXdsg-3zcfPbJyDg38GcDTZ8krQKINrXEVbXAJX8quqkhtYD2nhgwPoLfBO_eQhPe57cnm9kpJrMi-bXlqS5Kiyhf4u1dTDEJRVk8-WdswU1csn7DL94jrlmHGwXNexk58TeyfUWLtoulftceJUPJtZSHbjEMZMMqVOhRpZal6IKK3zKdZxIWjcF-mb2t3tj_4LxDuMVSs1S8fq88DLXlv0wQ_H9jTXtoDf1BUI_iepl-

procesos de contratación los cuales tienen objeto construcción de puente pero de otra vereda.

La sentencia como tal permite evidenciar un tipo de ordenes flexibles, toda vez que dentro estas el Juez Constitucional no da una orden directa, no se toca la autonomía presupuestal de las entidades territoriales y por el contrario avala los compromisos señalados en las respuestas a los requerimientos realizados por la Corte en la etapa de pruebas, sin embargo, como ya se señaló el cumplimiento de las mismas no fue el esperado y el puente al parecer no se ha construido. Tal decisión fue objeto de aclaración de voto por parte de la magistrada Diana Fajardo Rivera, el fundamento de su objeción se basó en que las ordenes no eran concretas, ni se habían establecido límites o tiempos claros para la ejecución de las mismas. En este mismo sentido (Barrera, 2020)⁴⁵, señalo que *“no se comparte la orden que se desprendió del amparo al derecho fundamental. El alto tribunal, en lugar de emitir una orden directa a las autoridades accionadas, municipio de Sardinata y departamento de Norte de Santander, propuso un proceso de interacción significativa entre las autoridades accionadas y la comunidad. El objeto de la decisión fue buscar un consenso bajo el cual se diera solución a la vulneración de derechos. En la parte resolutive no se determinaron plazos ciertos para realizar ese diálogo o interacción significativa, e incluso se dejó la labor del seguimiento al juez de instancia que había*

[tEizlrI1ZWTCyRdtNhFtebRjsXMOeUi_cBZv0VsAAIcJatIF_oC8pdZwXNy2dAeqgu1P7uhl6gWoTeWrU-kmGf3w9HVbLFcP4HU9WEXMT5b5r8M5tfByxGAMZfKXVW625GylEkq75EGtP3Dhu2SfMkYV](https://doi.org/10.19053/16923936.v18.n36.2020.12158)

⁴⁵ Barrera Varela, P. J. (2020). Dos efectos de la Covid-19 en Colombia: profundización de la desigualdad y retorno al hiperpresidencialismo. *Derecho y Realidad*, 18(36), 59–88. <https://doi.org/10.19053/16923936.v18.n36.2020.12158>

declarado improcedente la acción de tutela. Por el contrario, el autor considera que la Corte debió haber pronunciado una orden directa con unos plazos ciertos que permitieran solucionar el déficit de protección que tenía esta comunidad frente al derecho a la educación” y en el mismo sentido de la aclaración de voto refiere el autor que se deberían dar órdenes más concretas.

En mi concepto no basta que en un proceso se den unas garantías procesales y sustanciales y procesales, o que se tomen decisiones estructurales con ordenes maravillosas, sino que se debe buscar la manera de lograr la ejecución de la sentencia, de lo contrario, no se estaría garantizado la efectividad de los derechos. Como se puede ver, no solo se trata de dar órdenes concretas o abstractas, sino que por parte de los jueces se deben establecer unos seguimientos más fuertes a los fallos, (el mismo que se hace es casi nulo). Cuando se habla de medios de control ordinarios en el CPACA (Nulidad y Restablecimiento, Reparación Directa ect) generalmente queda al arbitrio de la parte que gana el inicio de las acciones correspondientes para lograr el cumplimiento de la sentencia, generalmente se procede a la ejecución de la sentencia toda vez que constituye un título ejecutivo y se puede lograr el embargo de los bienes de las entidades demandadas, con esto se logra presionar el cumplimiento de la sentencia en cuestión, pero una situación totalmente distinta ocurre cuando no encontramos ante acciones constitucionales como las acciones populares o incluso sentencias de tutelas denominadas estructurales, ya que el incumplimiento de las ordenes es generalizado, y benefician

a grupos poblacionales donde no hay un solo beneficiario, para estas el cumplimiento de estas acciones tenemos el denominado incidente de desacato, el cual busca interponer sanciones a los funcionarios o personas que se nieguen a cumplir los fallos dentro de las acciones constitucionales, y que puede ser interpuesto por cualquier persona que evidencie el incumplimiento, el cual debe ser tramitado ante el Juez que conoció de la causa, sin embargo la falta de efectividad de este por parte de los funcionarios judiciales ha conllevado a que las sentencias queden en el papel pero en materialmente no se cumplen.

Es del caso señalar que, para el caso de las acciones populares, dentro de las ordenes emitidas se ordena crear un comité de verificación, el cual está compuesto por las partes (demandante y demandado), Defensoría del Pueblo, Procuraduría y en algunos caso Personería Municipal, el cual tiene por finalidad realizar seguimiento al cumplimiento de la sentencia, pero que en determinados casos los seguimientos realizados quedan en el papel, por que frente al incumplimiento el Juez no sanciona con el desacato.

Una situación similar, respecto de ordenes concretas y claras, pero que no se cumplen se puede evidenciar en la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá en la sentencia 2005-203, donde el a quo aprobó un pacto de cumplimiento presentado por las entidades demandadas, pero que a la fecha el nivel de

cumplimiento ha sido casi nulo. En el siguiente capítulo desarrollaremos más a fondo la cuestión planteada.

VII. Eficacia de las acciones populares como medios jurídicos para la preservación y cuidado del Lago de Tota.

Desde el momento en que es aprobado el pacto de cumplimiento, a la fecha de hoy han pasado aproximadamente quince años, y no se ha cumplido con los compromisos pactados⁴⁶, tanto el actor popular, como la Procuraduría, han presentado al Tribunal Administrativo de Boyacá incidentes de desacato, en razón al poco avance en la materialización de los compromisos adquiridos, sin embargo es hasta que el Consejo de Estado exhorta la declaratoria de incumplimiento, que el Tribunal lo decreta.

Análisis del caso

Para poder determinar si las decisiones judiciales tomadas a través de las acciones populares son eficaces o ineficaces, se realizará un cuadro comparativo, en el que se detallará la entidad, la orden y el cumplimiento a febrero de 2023 y

⁴⁶ Recordemos que en el pacto de cumplimiento se establecieron unos tiempos, y los mismos no se cumplieron, es hasta el año 2019, con ocasión de los requerimientos de la Procuraduría 32 Judicial I para Asuntos Ambientales y Agrarios, que las entidades accionadas empezaron a generar las acciones administrativas para dar cumplimiento a lo pactado.

posteriormente se realizará un análisis de las acciones realizadas por las entidades para cumplir con lo ordenado en la sentencia.

1. Sentencia No 1.

ENTIDAD OBLIGADA	ORDEN	CUMPLIMIENTO A FEBRERO 2023
1. Municipio de Aquitania	Puesta en funcionamiento de la PTAR ⁴⁷ existente, que abarcara el 70% de los vertimientos.	Cumplimiento Parcial, ´se construyó la planta de tratamiento, no en los tiempo estipulados, pero a la fecha no está en funcionamiento
2. Municipio de Aquitania	Construcción PTAR que abarque el 30% de vertimientos restantes.	Cumplimiento Parcial, ´se construyó la planta de tratamiento, no en los tiempo estipulados, pero a la fecha no está en funcionamiento
3. Municipio de Cuítiva	Formulación del Plan de Saneamiento y de Manejo de	Cumplimiento parcial, fue realizado por el

⁴⁷ Planta de Tratamiento de Aguas Residuales

	Vertimientos, cofinanciarlo, ponerlo en uso.	municipio, pero actualmente esta vencido. ⁴⁸
4. Municipio de Cuítiva	Construir una planta de tratamiento que atienda las necesidades de la población del caserío de Llano de Alarcón	Se realizó la construcción de un filtro verde, se esta a la espera de que la corporación ambiental lo apruebe, no se realizó en los términos establecidos.
5. Corporación Autónoma Regional de Boyacá	Fijación la cuota máxima de inversión y la ronda de protección del Lago	Orden cumplida. La Corporación Ambiental expidió la Resolución 1786 del 29 de junio de 2012, por la cual estableció la cota máxima de inundación del Lago de Tota. Pero no la realizó en los términos pactados.

⁴⁸ <https://www.corpoboyaca.gov.co/listado-estado-psmv/>

6. Municipios de Aquitania, Cuítiva y Tota	Actualización Esquemas de Ordenamiento Territorial	Solo el municipio de Tota tiene actualizado el EOT. El Municipio de Cuítiva adelanta procesos contractuales para la actualización del EOT El Municipio de Aquitania no ha realizado la actualización del EOT.
7. Municipios de Aquitania, Cuítiva y Tota	Expedición de los actos administrativos para identificar a cada uno de los infractores que trasgreden los limites definidos para la ronda de protección o las especificaciones contenidas en los esquemas de ordenamiento territorial	La realización de sanciones, se debe realizar con los EOTs vigentes, así estén desactualizados, sin embargo consultadas las páginas web de los entes territoriales no se pudo verificar si adelanta proceso sancionatorio alguno relacionado con la orden establecida en el pacto de cumplimiento.

8. Corporación Autónoma Regional de Boyacá	Elaboración plan de control de la elodea.	No hay un plan de control de la Elodea, aun así la Corporación Ambiental realiza con la cosechadora la extracción de esta material vegetal.
9. Ministerio de Medio Ambiente.	Verificación de la política más eficaz para el control de la elodea	El Ministerio elaboro un diagnóstico ⁴⁹ y listado preliminar de plantas introducidas, transplantadas e invasora en Colombia, donde se identifica a la elodea, y se formula un plan de prevención.
10. Corporación Autónoma Regional de Boyacá	Expedición del acto administrativo que contenga la reglamentación del manejo del recurso hídrico de la cuenca del Lago de Tota en	La Corporación Ambiental llevo a cabo la expedición del plan de ordenación de la cuenca del Lago de Tota

⁴⁹ <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/PN-Prevencio%CC%81n-el-control-y-Manejo-de-las-especies-introducidas-invasoras.pdf>

	el que se regulara y diagnosticara el estado de la obra civil a través de la cual se produce la extracción de agua, la regulación de los caudales y la revisión de las concesiones	mediante Resolución 317 del 29 de marzo de 2007.
11. Actor Popular Apoyo Defensoría del Pueblo	Elaboración de un plan integral de modificación de tasas en lo específico de la situación del lago de Tota	Un mes a partir de la ejecutoria de la sentencia. Cumplido
12 .Municipio de Cuítiva y Municipio de Tota	Apropiaran recursos de la siguiente vigencia fiscal para entubar las zanjas madre de los distritos de riego de ladera establecidos por INCODER para las aguas extraídas del Lago de Tota	Siguiente vigencia fiscal año 2007. Cumplido
13. Instituto Colombiano para la Reforma Agraria Incoder	Asesoría en la entubación de las zanjas madre de los distritos de riego	Vigencia fiscal año 2007. Cumplido

14. Demandantes, demandados, defensoría del Pueblo y Personerías municipales.	Creación Comité de verificación	Cumplido. Aunque solo es a partir del año 2018 que se empezó a reunir.
---	---------------------------------	--

Respecto de los puntos 1 y 2, la puesta en funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) la cual se estructuro en dos tiempo, un 70% y un 30%, el municipio de Aquitania, en convenio con la Empresa de Servicios Públicos del Departamento (ESPB) aunaron esfuerzos para la construcción y puesta en funcionamiento para lo cual celebraron el proceso de contratación con la Unión temporal Ptar Azul No LP-MA-010-2018⁵⁰, el objeto de este fue “*Optimización y Construcción de la planta de agua residual del casco urbano del municipio de Aquitania en el Departamento de Boyacá fase 1*”, con una duración de seis meses, en el que se buscaba que esta empezara a funcionar en el año 2018, al revisar el contrato actualmente se encuentra vigente, y se puede ver que hubo tres prorrogas,

⁵⁰ Proceso contractual que puede ser consultado en la pagina web secop i https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-1-196280&q-recaptcha-response=03AKH6MRGDSykTcL02P4o1bjrncNHNyNX3CkGBKz14GlwS_bmsRqB5QH9Fklrv5yM_JXvIFlzvXUXCBfTlNf3S3uU3aAZGuAl05lcW8908D0QGt8zVhXm-CvmgciOt8N4RwJHAN602Fm70Bhq2KRckS6ffQOX-ZBZvfwAnZgGtV7cgkpwZ5yAc-XSkDQrXlZqvKxv7EHSqVOad-3dpZRbq8BVIqqav9TDiCzxi9eFNxuDnXTsg5at0qYbgkwu2COY8ZsSBB3kqpfVA5sQWCIS-nJNGgg-jFcOPWdK99dvMwAsfdQarw8s7Ti87b4BO9LoZHERpPTESO_aH_BJ5V-XsGRLiKfunjQJK-Hdyr6BuNXX703E0-jcBV0BO4FwsQq0w28_InGuIXj3poncHj6m0oNs6HyLWLreAzKcHlliW3YTe69jWvX9CdmalmYesQ_QBGPjn2Aeq0cbJlbVgRCmdXlo0nhiTQlbVtNjLNS1KZYzydnTMWfF_k1DDFR84q_vXWhzhlgLGSN_QiMptJPXDVYA4Cj1M_14w53j7ZP2B8soaeaWVWzDs3CZ5z78zQ_WmGKBGvUoTE4fWP2AkBpw_U0N0356-OEvq6HQ

dos suspensiones de obras, las situaciones que las fundamentaron se esbozan en los documentos y señalan tales como climáticas, la pandemia del Covid-19 que azoto al mundo en los años 2019 a 2022, falta de mano de obra entre otras; según la página web de la Gobernación del Departamento para finales del mes de marzo de 2023 entrara en funcionamiento la fase uno, y quedaría pendiente que tanto el municipio como el departamento asignen los recursos para la construcción de la Etapa dos de la PTAR de Aquitania.

Respecto del punto 3 de la actualización del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, el municipio de Cuítiva lo realizó, pero al consultar la página web de la Corporación Autónoma de Boyacá, recordemos que esta es la entidad encargada de aprobar estos documentos, de realizar seguimientos y en caso de incumplimiento puede interponer sanciones correspondientes, podemos verificar que el municipio de Cuítiva a la fecha no tiene actualizado su PSMV.

Respecto del punto 4, construcción de una PTAR para el caserío de Llano de Alarcón, el municipio de Cuítiva construyó un filtro verde en el sector de Llano de Alarcón, el cual se asemeja a una PTAR, *consiste en una superficie de terreno se instaure una plantación forestal de forma sistemática y programada, aguas residuales urbanas. Una parte de estas aguas se evapora y el resto es absorbida*

*por las raíces de los árboles o filtrada a través del suelo*⁵¹, este se utilizan en pequeños municipio o como para el caso del caserío de Llano Alarcón son mínimos los residuos que este recibe y que puede tratar, el municipio presento la documentación a la Corporación Autónoma y está a la espera de que se certifique si el mismo cumple con la finalidad que se requiere, es decir trates las aguas residuales que produce el caserío de Llano de Alarcón.

Respecto del punto 5, el de la fijación de la cuota máxima de inundación y ronda de protección del Lago de Tota la Corporación expidió la Resolución 1786 del 29 de junio de 2012 por medio de la cual se definió la cota máxima de inundación del Lago de Tota en 3,015.65 msnm y la ronda de protección en treinta (30) metros paralelos a la cota máxima de inundación, alrededor del cuerpo de agua. En el año 2021, la corporación inicio el proceso de demarcación de la cota máxima de inundación del Lago, a la fecha no se tiene claridad en que parte va ese proceso.

Respecto del punto 6 actualización de los Esquemas de Ordenamiento Territorial solo el municipio de Tota tiene actualizado su EOT, el municipio de Cuítiva actualmente adelanta un proceso de actualización y Aquitania no ha realizado actuación alguna.

51

https://www.agua.imdea.org/sites/default/files/pdf/publicity/fichas/ESP/oferta_tecnologica_filtros_verdes.pdf

Respecto del punto 7 expedición de los actos administrativos para identificar a cada uno de los infractores que trasgredan los límites definidos para la ronda de protección o las especificaciones contenidas en los esquemas de ordenamiento territorial; no se ha podido determinar si por parte de las entidades territoriales se ha iniciado proceso sancionatorio alguno, es necesario traer a colación que en el año 2021, la Corporación ambiental inicio en el territorio el proceso de demarcación de la cota máxima de inundación, esta actividad fue descrita por la prensa de la siguiente manera *“la jornada permitió demarcar la cota máxima de inundación del lago de Tota y visitar más de 100 predios ubicados en los sectores de Hato Laguna, Pérez y Llano de Alarcón, así como muelles, vertimientos de agua y cultivos de cebolla. “Los operativos concluyeron con diferentes diálogos entre entidades de control y comunidades para llegar a consensos de cuidar y proteger el ecosistema para evitar su deterioro. Además, se estableció un plazo de tres meses para buscar recuperar el área, retirar infraestructura que no esté bajo el amparo de un permiso de ocupación del cauce y buscar la legalidad de uso del recurso hídrico”, dijeron en Corpoboyacá..⁵².”*

Respecto del punto 8, según lo consultado en la página web⁵³, la Corporación en el año 2021 ha realizado procesos de extracción de la elodea con la cosechadora que

⁵² <https://boyaca7dias.com.co/2021/03/16/con-ejercito-y-policia-corpoboyaca-inicio-demarcacion-de-cota-maxima-de-inundacion-del-lago-de-tota/>

⁵³ <https://www.corpoboyaca.gov.co/noticias/corpoboyaca-inicia-extraccion-de-maleza-acuatica-en-el-lago-de-tota/>

tiene, actividad que fue apoyada por las empresa Cooservicios⁵⁴ y Acerías Paz del Rio⁵⁵.

Respecto del punto 9, el Ministerio del Medio Ambiente realizo un diagnóstico y listado preliminar de plantas introducidas, trasplantadas e invasoras en Colombia, donde se identifica a la elodea, y se formula un plan de prevención, aun así y revisada la página web no se puede determinar los resultados de eses plan de prevención.

Respecto del punto 10, la Corporación expedición del plan de ordenación de la cuenca del Lago de Tota mediante Resolución 317 del 29 de marzo de 2007.

Respecto del punto 11, el actor popular presento el documento al Tribunal el documento solicitado ha tenido el mismo no se relaciona con el Lago de Tota.

Respecto del punto 12 y 13 los municipios de Cuítiva y Tota realizaron la entubación de los distritos de riego solicitado.

⁵⁴ Cooservicios SA ESP, es la empresa de servicios públicos del municipio de Sogamoso y se encargada de suministrar y potabilizar el agua del lago de Tota para el consumo de los habitantes de Sogamoso.

⁵⁵ Acerías Paz del Rio es la empresa siderúrgica que toma el agua del Lago de Tota, para su actividad industrial de procesamiento del hierro y del acero.

Respecto del punto 14, se constituyó el comité de verificación, pero es hasta el año 2018, que se realizan las reuniones a efectos de verificar el cumplimiento de las ordenes establecidas en la sentencia aquí analizada.

Como se puede ver son claras las obligaciones que cada entidad debía cumplir, las mismas eran realizables en el tiempo, no eran abstractas o generales, precisamente por eso fueron aprobadas en el pacto de cumplimiento, es decir estas podían ser materializadas en el mediano y largo plazo, con los estudios y acciones contractuales correspondientes, sin embargo, y en razón a la magnitud de las obras civiles y de los procesos administrativos, tal vez en lo que se falló en el momento de aprobar el pacto de cumplimiento fueron los plazos de ejecución se dejaron muy cortos, sin embargo es necesario aclarar que no se cumplieron las fechas e incluso hoy no se han materializado la mayoría de ordenes, adicionalmente por parte del Tribunal así como las entidades demandadas, no se tuvo en cuenta el tema presupuestal, para un municipio de sexta categoría cuyos ingresos propios son limitados, y prácticamente dependen de las transferencias que le realiza el nivel central, destinar recursos para actualizar un Esquema de Ordenamiento Territorial, o construir una PTAR si era bastante complicado, lo que se debió estructurar era plazos por vigencia fiscal. A esto se debe sumar los factores externos que impidieron que algunos procesos se pudieran adelantar de la mejor manera, dentro de estos tenemos pandemia, clima, etc.

Sin embargo, para el autor es claro que existe una mayor responsabilidad en cuanto a la falta de cumplimiento por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá, quien permitió que los plazos establecidos no se cumplieran y pese a que se le presentaron varios incidentes de desacato por incumplimiento no les dio el trámite correspondiente, si hubiese colocado las sanciones a que hubiese lugar, tal vez el avance en el cumplimiento de las diferentes órdenes hubiese sido mayor, y mientras tanto los problemas del lago de tota, se han mantienen y sus niveles de contaminación siguen avanzando, lo que pone en peligro la existencia del lago al largo plazo, y lo que permite concluir que la protección al derecho colectivo al medio ambiente no se está dando, y la tan anhelada protección de lago de Tota no se está dando y por el contrario los factores de deterioro y peligro que se sustentaron en la demanda se siguen presentando.

2. Sentencia número dos.

La sentencia expedida por el Consejo de Estado, resuelve la apelación que interpusieran algunas de las partes, en contra de la sentencia de primera instancia emitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá. Es necesario señalar que solo se toman como punto de análisis las referidas a las ordenes establecidas en el numeral segundo:

ENTIDAD	ORDEN	CUMPLIMIENTO
---------	-------	--------------

Corpoboyacá	1. <i>Brindar asesoría y apoyo al municipio de Aquitania para que adopte los parámetros previstos en la Resolución 631 de 2015 en su PSMV.</i>	Dos meses Seis meses si es necesaria la actualización del plan. Proceso que ya está cumplido. Resolución 0788 del 18 de mayo de 2021.
Corpoboyacá	2. <i>Iniciar los procesos administrativos sancionatorios que encuentre pertinentes, con el objeto vigilar el cumplimiento de las normas ambientales en materia de vertimientos del sistema de alcantarillado público del municipio de Aquitania.</i>	Informe semestral por el término de dos años.
Corpoboyacá	3. <i>Formular un programa de seguimiento de la industria hotelera que impacta directamente el Lago de Tota, el cual contendrá: i) una caracterización del sector; ii) mecanismos de</i>	No se dispuso tiempo para el cumplimiento de esta orden.

	<i>seguimiento y sanción; y iii) un componente de socialización de buenas prácticas derivadas de la evaluación ambiental del vertimiento y del plan de gestión del riesgo para el manejo del vertimiento.</i>	
Corpoboyacá, Ministerio de Medio Ambiente, Unidad de Planificación Rural Municipios de Aquitania, Cuítiva y Tota.	4. Coordinar, el diseño y financiación de una campaña de educación dirigida al sector agrícola sobre: i) estrategias de protección y conservación de los recursos naturales, de la diversidad biológica y del medio ambiente de la laguna de Tota; ii) consecuencias en el mediano y largo plazo de los impactos ambientales que genera la explotación insostenible de ese recurso; iii) uso y ahorro eficiente del recurso hídrico por parte del sector agrícola, y iv) buenas prácticas agrícolas de conservación, labranza mínima, siembra directa y	No se estableció tiempo para la materialización de esta orden.

	<i>producción limpia, entre otros aspectos que estime pertinentes.</i>	
<i>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria Municipios de Aquitania, Cuítiva y Tota.</i>	Parágrafo 1º. <i>Exhortar al para que, en el marco de sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias, apoyen el cumplimiento del numeral 4º de este artículo, por tratarse de una acción de su interés, según lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, en la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos y en el Pacto por el Agua.</i>	No se estableció tiempo para la materialización de esta orden
<i>Tribunal Administrativo de Boyacá</i>	B. ORDENAR <i>al que inicie el respectivo trámite incidental de desacato en contra de los representantes legales de las autoridades demandadas en la acción popular con radicado 15001-23-31-000-2005-00203-00 y que adopte las medidas necesarias para garantizar el</i>	

	<i>cumplimiento de las directrices de protección previstas en el pacto de cumplimiento, aprobado mediante sentencia de 10 de agosto de 2006, conforme a la competencia prevista en el artículo 34 de la Ley 472.”</i>	
--	---	--

Al consultar la base de datos Samai, verificamos el oficio 110-15233 del 24 de octubre de 2022, donde la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, allego informe de cumplimiento de la Acción Popular 15001-23-33-000-2013-00354-00, en donde señala que en relación al PSMV del municipio de Aquitania ya se actualizó y está aprobado mediante Resolución 0788 del 18 de mayo de 2021. Refiere además que la corporación ha adelantado dos procesos sancionatorios en contra del municipio de Aquitania.

Respecto del tercer punto han realizado avances en la caracterización del sector hotelero de los municipios de Aquitania (ocho hoteles), Cuítiva (siete hoteles) y Tota (seis hoteles), con esto se cumpliría la caracterización solicitada, pero según la respuesta no se ha avanzado, en los temas de sanciones, solo se ha marcado la hoja de ruta a futuras acciones encaminadas a lograr que la actividad hotelera realice su actividad respetando la biodiversidad del Lago.

Respecto del cuarto punto, señalan que se realizara una jornada de socialización en cada municipio, en la cual se contuviera evaluación ambiental de vertimiento, un plan de gestión del riesgo para el manejo de vertimientos, sin embargo, no se establece un calendario de cuando se van a cumplir lo ordenado por el Consejo de Estado en la sentencia objeto de análisis.

Respecto del punto cinco, refiere que el 18 de febrero de 2021 se llevo a cabo reunión virtual con delegados de la UPRA, Minambiente, Agrosavia y AICCA, en donde se contextualizo la realidad de la producción agrícola en la cuenca del Lago de Tota, señalaron:

“El proyecto de reconversión tecnológica del cultivo de cebolla larga en la Cuenca del Lago de Tota, adelantado por AGROSAVIA en marco del convenio que se tiene con Minambiente y AFD.

La estrategia de Bosques, Comunidades y Aves: Que contempla un proceso comunitario participativo para promover el conocimiento y protección de las aves de la cuenca y los ecosistemas que habitan.

*El proyecto de adaptación a los impactos del cambio climático en recursos
hídricos en los andes: que contempla la asistencia técnica agropecuaria con
enfoque de sostenibilidad.”*

De igual manera refieren aproximadamente ocho reuniones donde se han puesto en conocimiento los avances y procesos que se van a adelantar con ocasión del cumplimiento de las ordenes de la acción popular.

En esta decisión, podemos ver que pese a que el Consejo de Estado en las ordenes de la sentencia, pese a no establecer un tiempo para la ejecución de las mismas, las entidades requeridas han dado cumplimiento, es decir se ha logrado la articulación de entidades y generar acciones positivas en beneficio del Lago de Tota, sumado a esto las ordenes no son irrealizables, es decir que acá si ha habido una protección a los derechos colectivos al medio ambiente, en donde por demás se busca realizar un aprovechamiento del Lago de Tota pero respetando la biodiversidad de este cuerpo de agua y del sector que lo alimenta.

Un punto a tener en cuenta de esta sentencia, es que el Consejo de Estado exhorto al Tribunal Administrativo de Boyacá para que diera inicio al incidente de desacato y requirió el cumplimiento de las ordenes pactadas dentro del fallo de la Acción Popular 2005-203. Sin embargo es necesario reiterar, que el cumplimiento de la sentencia se inicia es con los requerimientos que realizó la Procuraduría Judicial y

Ambienta y Agraria, toda vez que fue ella quien inicio con la citación al comité de verificación y es cuando las entidades empiezan a agilizar el cumplimiento de lo pactado. Aun así, mientras los jueces que conocen de los procesos no apliquen las sanciones dentro de los incidentes de desacato frente a incumplimiento de las órdenes dadas en las sentencias, la protección de los derechos colectivos o fundamentales quedara en el papel, tal como sucede con el Lago de Tota.

VIII. Conclusiones.

- Las Acciones Populares son el mecanismo judicial establecido en el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos colectivos, sin embargo, como se pudo ver, la falta de exigibilidad y de sanciones por parte de los Jueces frente al cumplimiento de lo pactado conlleva que las decisiones allí tomadas queden en el papel, y en vano la protección y cuidado del Lago de Tota.
- Sin importar si la decisión que tomen los jueces dentro de las acciones constitucionales, sea general o concreta, es el seguimiento a estas lo que puede conllevar a que se cumpla lo ordenado, sin un control fuerte la decisión solo queda en el papel.
- Pese a la importancia del Lago de Tota, son muchas las entidades que tienen funciones a su cargo respecto de este cuerpo de agua, lo cual dificulta que se lleve a cabo compromisos serios sobre el cuidado y protección y por demás la falta de cumplimiento por una, conlleva a que los otros no puedan realizar en debida forma su obligación.
- Si bien son claras las situaciones de peligro que amenazan al lago de Tota, en las contestaciones de la demanda las entidades encargadas de su cuidado y protección, es hasta la presentación del pacto de cumplimiento en

el que verdaderamente se toman acciones a favor del Lago, pero por la falta de seguimiento se materializan a largo plazo.

- Al momento de estructurar los pactos de cumplimiento el Juez que realiza el control de legalidad debe verificar que las entidades que los presentan alleguen estudio de impacto fiscal, presupuestos y propuesta técnica, esto para poder determinar que efectivamente el proceso se pueda llevar a cabo en el tiempo estipulado, y no como sucedió con la acción popular del Tribunal, donde a casi quince años de la decisión no se ha cumplido lo pactado.
- Al analizar el cumplimiento de las ordenes emitidas en las sentencias, la decisión tomada por el Consejo de Estado en la sentencia, parece que tuviera más fuerza de cumplimiento que la pactada en el Tribunal Administrativo de Boyacá. Esto en razón a que la decisión del Consejo es de hace dos años y su nivel de cumplimiento es mayor a las del Tribunal que llevan aproximadamente quince años.
- La acción popular es eficaz para la protección de derechos colectivos, siempre y cuando las medidas tomadas, sean razonables, realizables y ejecutables en el mediano plazo, porque sino los factores de amenaza o riesgo que dieron origen a la demanda siguen subsistiendo y perjudicándose así el derecho colectivo alegado.

- Al momento de estructurar un pacto de cumplimiento, las entidades demandadas deben verificar su capacidad técnica, presupuestal y financiera para la proyección de obras civiles y demás que se requiera para la protección de los derechos colectivos, de lo contrario, el presentar una propuesta sin esto conlleva a que se vulnere en mayor medida los derechos alegados.

IX Bibliografía.

Araújo-Oñate, Rocío Mercedes. (2011). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 247-291. Retrieved July 17, 2023, from http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792011000100009&lng=en&tlng=es.

Barrera Varela, P. J. (2020). Dos efectos de la Covid-19 en Colombia: profundización de la desigualdad y retorno al hiperpresidencialismo. *Derecho y Realidad*, 18(36), 59–88. <https://doi.org/10.19053/16923936.v18.n36.2020.12158>.

García Leal, Laura. (2003). El debido proceso y la tutela judicial efectiva. *Frónesis*, 10(3), 105-116. Recuperado en 17 de julio de 2023, de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682003000300005&lng=es&tlng=es.

Velásquez Jaramillo, Luis Guillermo (1989). Bienes Tercera Edición. Editorial Temis.

Departamento Nacional de Planeación (Colombia), ed. (31 de enero de 2014). «Manejo ambiental integral de la cuenca hidrográfica del Lago de Tota» (PDF). p. 10. Consultado el 12 de diciembre de 2017.

Sentencia Acción Popular Tribunal Administrativo de Boyacá No 15-000-23-31-000-2005-00203-00, fallo del 10 de agosto de 2006.

Sentencia Acción Popular Consejo de Estado No 15001-23-33-000-2013-00354-02, fallo del 01 de junio de 2020.

Sentencia Corte Constitucional T-153/98

Sentencia Corte Constitucional T-025/04.

Sentencia Corte Constitucional T-209/19.

Sentencia de Tutela Juzgado Primero Civil del Circuito de Oral de Sogamoso a través de la acción de Tutela No 157593153001-2020-00081-00, fallo del 20 de diciembre de 2020

Sánchez, C. (05 de febrero de 2020). *¿Cómo citar una Página Web?*. Normas APA (7ma edición). <https://normas-apa.org/referencias/citar-pagina-web>

<http://www.aquitania-boyaca.gov.co/tema/noticias>

<https://www.boyaca.gov.co/>

<http://www.concejo-aquitania-boyaca.gov.co/>

<http://www.cuitiva-boyaca.gov.co/>

<https://www.corpoboyaca.gov.co/>

<https://www.minambiente.gov.co/>

<http://www.tota-boyaca.gov.co/>

https://es.wikipedia.org/wiki/Lago_de_Tota