

## **ACCION POPULAR - Noción, características y presupuestos de procedencia**

El artículo 2 inciso segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Se trata, según lo dispuesto por esta Ley, de medios procesales de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico... la prosperidad de la acción popular depende de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 2 INCISO 2 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 9

## **MEDIDA CAUTELAR O MEDIDAS PREVIAS - Finalidad / MEDIDAS PREVIAS - Presupuestos de procedencia**

La ley 472 de 1998 otorgó especial trascendencia a su protección anticipada o cautelar. Por esto un aspecto esencial del sistema de amparo de los derechos colectivos contenido en esta legislación se encuentra en la regulación de las medidas previas, que buscan revestir al juez de acción popular de la facultad de tomar decisiones orientadas a salvaguardar los derechos de forma anticipada al fallo definitivo de la controversia. Con esta finalidad, la ley autoriza al juez constitucional la adopción de medidas preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias adecuadas para lograr una tutela judicial efectiva de dichos derechos. Estas medidas pueden ser dispuestas por el juez cuando quiera que cuente con elementos suficientes para fundamentar la convicción que está frente a una amenaza o una afectación tal del derecho que aguardar hasta el fallo supondría asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los intereses litigados (*periculum in mora*) y a una reclamación con la seriedad y visos de legitimidad suficientes para respaldar una decisión anticipada (*fumus boni iuris*)... esta Sala ha señalado que el decreto de una medida previa en un juicio de acción popular está sujeto a los siguientes presupuestos de procedencia: a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó; b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 2 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 288 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 17 INCISO 3 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 25 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 26

**NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, ver: auto del 6 de febrero de 2014, de esta misma Sección, exp. 2013-00941, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

**PRINCIPIO DE PRECAUCION - Noción / PRINCIPIO DE PRECAUCION - Las medidas que se adopten con sustento en el principio deben ser razonables y proporcionadas**

El principio de precaución pone de manifiesto la actual imposibilidad de exigir a las autoridades la certeza absoluta sobre el carácter dañino de una actividad, producto o tecnología como presupuesto para su prohibición o regulación restrictiva. Por este motivo, su reconocimiento supone, tal como lo proclama el artículo 1.6 de la ley 99 de 1993, que cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente... El principio de precaución releva entonces a las autoridades de la habitual exigencia de plena prueba de los perjuicios que conlleva una determinada actuación como presupuesto para su limitación, suspensión o interdicción y habilita y legitima la intervención de los poderes públicos en ámbitos de incertidumbre. De este modo, ante la magnitud de los riesgos envueltos en el desarrollo de determinadas actividades, encierra la sustitución del tradicional criterio pro libertate por el criterio pro natura, en tanto autoriza la limitación de la propiedad y de las libertades económicas con base en la sospecha fundada de una potencial afectación severa de intereses colectivos como el medio ambiente o la salubridad pública. De aquí su especial relevancia tanto en la definición de la regulación y de las políticas públicas ambientales, como en la decisión preliminar o definitiva de controversias judiciales. A pesar de no figurar expresamente en el texto constitucional, el principio de precaución forma parte esencial de la Constitución Ecológica y como tal debe vertebrar las decisiones que adoptan en esta materia las autoridades pertenecientes a las distintas ramas del poder público... el principio de precaución de ningún modo puede dar lugar a determinaciones arbitrarias, apresuradas o ligeras. Como cualquier decisión pública en un Estado de Derecho, las medidas que se adopten en el marco de este principio deben ser razonables y proporcionadas, y deben contar con un sustento mínimo que impida la adopción de resoluciones caprichosas o injustificadas.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 79 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 80

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el principio de precaución como parte esencial de la Constitución Ecológica, ver sentencias de Sala Plena del 11 de diciembre de 2013, exp. 11001-03-24-000-2004-00227-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala, y del 5 de noviembre de 2013, exp. 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

**PRINCIPIO DE PRECAUCION - No exime la carga de la prueba / APLICACION DEL PRINCIPIO DE PRECAUCION - Límites**

El principio de precaución no exime de la carga de la prueba ni habilita a que se adopten decisiones con base en simples hipótesis, supersticiones, prejuicios o conjeturas. La razonabilidad y proporcionalidad de la medida depende, en lo

fundamental, de que exista un principio de prueba que haga verosímil el riesgo detectado y ofrezca una base mínima suficiente para fundamentar racionalmente una medida restrictiva de las libertades individuales... su aplicación debe sujetarse a ciertos límites, a saber: 1. Que exista peligro de daño; 2. Que éste sea grave e irreversible; 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta; 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente. 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado... Esta Sala de Decisión ha señalado que la legítima aplicación del principio de precaución presupone (i) incertidumbre científica acerca del riesgo, (ii) evaluación científica del riesgo, (iii) identificación del riesgo grave e irreversible y (iv) proporcionalidad de las medidas.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el particular, ver: Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2002. En el mismo sentido, consultar sentencia de la Sección Primera del 11 de diciembre de 2013, exp. 11001-03-24-000-2004-00227-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

**EXPLOTACION PETROLERA - En el área de reserva de la microcuenca del caño San Miguel / MEDIDA PREVIA - Se revoca por falta de elementos probatorios de la amenaza**

Observa la Sala que del análisis del material obrante en el proceso en este estado de la actuación no resulta posible confirmar la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Casanare... La decisión de revocar esta medida se apoya, fundamentalmente, en la completa orfandad probatoria bajo la que obró el Tribunal de primera instancia, pues no existe en el expediente una prueba que acredite de manera cierta y objetiva la amenaza que la referida actividad petrolera representa para los ecosistemas del Caño San Miguel; mucho menos que se está ante un peligro de daño grave e irreversible... De momento solo obran en el expediente documentos que evidencian preocupación, señalamientos, temores, reproches y sospechas de distintas autoridades; pero brillan por su ausencia elementos probatorios que ofrezcan un sustento técnico cierto a las numerosas objeciones que se hacen a la Resolución 414 de 2012 de la ANLA.

**MEDIDA PREVIA - Puede decretarse en cualquier estado del proceso**

La Sala exhorta a las partes para que en caso de que se verifique la trasgresión de alguna de las directrices trazadas por la ANLA para la protección del medio ambiente y los intereses de la comunidad, o en caso que se cuente con evidencia que sustente de forma adecuada la protección cautelar que ahora se requiere o que se presenten hechos constitutivos y comprobables de amenaza o daño de los derechos colectivos que se encuentran en juego en el área del aprovechamiento, soliciten el decreto de una medida cautelar, en los términos señalados con anterioridad. No puede perderse de vista que conforme a lo previsto por el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, el juez competente puede decretar las medidas cautelares que estime del caso para evitar un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado, por lo que queda a salvo esta facultad para que el a quo pueda adoptar tal determinación cuando a ello haya lugar.

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 25

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 85001-23-33-000-2014-00218-01(AP)A**

**Actor: PROCURADURIA 23 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA DE YOPAL**

**Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA (CORPORINOQUIA), AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA) Y OTROS**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (en adelante ANH) contra el auto del 30 de octubre de 2014, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Casanare decretó como medida previa la suspensión transitoria de cualquier actividad de la industria de petróleo que esté ejecutando o tenga previsto ejecutar PAREX RESOURCES COLOMBIA Ltda. (en adelante PAREX) dentro del área de reserva de la microcuenca del caño San Miguel, acorde con la delimitación trazada por CORPORINOQUÍA en la Resolución No. 200.41.11.0379 de 2011.

### **I. LA DEMANDA**

El 24 de septiembre de 2014 la Procuradora Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal interpuso acción popular contra CORPORINOQUÍA y la ANLA por el potencial daño que podría representar para el medio ambiente el desarrollo de la actividad petrolera en las inmediaciones del caño San Miguel. Debido a su valor ecológico y a su importancia para el abastecimiento de agua potable a diferentes acueductos del Departamento de Casanare, solicita la protección de los derechos colectivos al goce, protección y defensa de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, a la seguridad de los bienes de uso público y al paisaje como patrimonio común.

#### **1.1. Hechos y omisiones en que se fundamenta.**

La parte actora fundamenta su demanda en los siguientes hechos:

Indica que mediante Resolución No. 200.41.11-0379 del 28 de febrero de 2011, por razones de utilidad pública e interés social, CORPORINOQUÍA declaró, reservó y delimitó la microcuenca del caño San Miguel, ubicada en la jurisdicción del municipio de Orocué, Departamento del Casanare.

Sostiene que pese a esta situación, por medio de la Resolución No. 414 del 31 de mayo de 2012 se otorgó a la empresa PAREX licencia ambiental para la explotación petrolera en el bloque de perforación Llanos 29, que abarca parte de la microcuenca del caño San Miguel.

Expone que por la circunstancia antes anotada las autoridades del municipio de Orocué le expresaron su preocupación por la posible afectación de los recursos hídricos de la región a la ANLA, a CORPORINOQUÍA y a la Procuradora 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal y pidieron explicación sobre el por qué no se tuvo en cuenta la reserva declarada por la autoridad ambiental mediante la Resolución del 28 de febrero de 2011.

Destaca que a la vista de esta solicitud, en su respuesta al municipio de Orocué la ANLA explicó que la licencia en cuestión fue otorgada luego de surtido el procedimiento y los estudios previstos en la reglamentación aplicable, por considerar que se cumplían las exigencias fijadas por el Decreto 2820 de 2010 y que no se había declarado ninguna área protegida según las disposiciones del Decreto 2372 de 2010. Pese a lo anterior, apunta que en consideración a la sensibilidad social y ambiental de la microcuenca del caño San Miguel, en la Resolución 414 de 2012, dentro de las áreas de exclusión, se estableció para este cuerpo hídrico una ronda de 200 metros a partir de la cota máxima de inundación.

Subraya la actora que esta situación expone a la microcuenca del caño San Miguel, considerada como ecosistema de importancia ecológica por CORPORINOQUÍA, a posibles daños ambientales que es imperativo evitar. Esto, por cuanto a pesar de que dicha delegada del Ministerio Público ha desplegado distintas actuaciones tendientes a impedir la consumación de tales afectaciones al recurso hídrico (comunicación dirigida a la ANLA en la que solicita la exclusión de toda el área de la microcuenca del caño San Miguel del Bloque de Perforación Exploratoria Llano 29; comunicación dirigida a CORPORINOQUÍA en la que pide adelantar las actuaciones necesarias para que la ANLA excluya dicha área del polígono de explotación autorizado por la licencia otorgada y la interposición de

una acción de cumplimiento orientada a lograr la efectividad de la Resolución No. 200.41.11-0379 del 28 de febrero de 2011 de CORPORINOQUÍA), ninguna de ellas ha logrado obtener la protección requerida.

### **1.2. Pretensiones.**

La parte demandante pide que se ordene a la ANLA y a CORPORINOQUÍA realizar “las gestiones pertinentes, tendientes a excluir del desarrollo del proyecto “BLOQUE DE PERFORACIÓN EXPLORATORIA LLANO 29”, y no permitir actividad alguna relacionada con el mismo, o cualquier actividad minera, en el área correspondiente a las 5000 hectáreas que hacen parte de la microcuenca del caño San Miguel, protegida por la Resolución No. 200.41.11-0379, área que se encuentra comprometida en la Licencia ambiental otorgada a la empresa COLUMBUS ENERGY SUCURSAL COLOMBIA (cambio de razón social a PAREX RESOURCES COLOMBIA LTD) en el proyecto señalado”<sup>1</sup>.

### **1.3. Solicitud de medida cautelar.**

En adición a lo anterior la demandante solicita el decreto de una medida cautelar consistente en “la suspensión de cualquier actividad de prospección, exploración o explotación de hidrocarburos en el área denominada microcuenca del caño San Miguel (...) hasta tanto la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales tome los correctivos necesarios y expida el correspondiente acto administrativo”<sup>2</sup>.

Y solicita adicionalmente que como consecuencia del anterior pedido, se ordene a CORPORINOQUÍA “realizar las visitas de control y seguimiento, con el fin de verificar, que en el área protegida y ampliamente descrita, declara y delimita (sic) por razones de utilidad pública e interés social, correspondiente a la microcuenca del caño San Miguel, en jurisdicción del municipio de Orocué, no se realicen las actividades referidas”<sup>3</sup>.

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue admitida por el Tribunal Administrativo de Casanare mediante

---

<sup>1</sup> Folio 6.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Ibidem.

auto del día 1 de octubre de 2014, en el que además de admitir la demanda se dispuso la vinculación al proceso de PAREX, la ANH y el municipio de Orocué.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 233 del CPACA, la solicitud de medida cautelar elevada por la demandante fue puesta en conocimiento de los demandados y vinculados mediante auto del 1 de octubre de 2014 para que se pronunciaran sobre la procedencia de la decisión previa solicitada. En virtud de dicho traslado se recibieron los siguientes pronunciamientos:

## **2.1. ANLA.**

Mediante escrito presentado el 8 de octubre de 2014<sup>4</sup> la ANLA manifiesta su oposición a la medida requerida. Para hacerlo reitera los argumentos expuestos en su contestación a la solicitud de la Procuradora 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal cuando ésta pidió la exclusión de la microcuenca del caño San Miguel del área englobada dentro del Bloque de Perforación Exploratoria Llanos 29. Tales argumentos se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Explica que la declaratoria de utilidad pública e interés social regulada por los artículos 107 y 111 de la ley 99 de 1993 (en adelante LMA) si bien implica la reserva y delimitación de zonas pertenecientes a microcuencas y fuentes que abastecen el sistema de agua potable en los acueductos locales con el fin de promover su protección por parte de la autoridad ambiental respectiva en consideración de su especial importancia ecológica, “no promueve para las mismas el establecimiento de algún tipo de medida o lineamiento de manejo, ni regulación alguna sobre su zonificación, ni sobre los usos y actividades permitidas”<sup>5</sup>. Esta categoría de ordenación del territorio, explica, se dirige, por un lado, a permitir la adquisición mediante negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada o a la imposición de servidumbres (artículo 108 LMA); y por otro, a permitir la identificación de los predios en los cuales se puede cumplir la obligación legal impuesta a los municipios y departamentos de invertir el 1% de sus ingresos corrientes en la adquisición y mantenimiento de predios de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales (artículo 111 LMA). Y destaca que estas disposiciones legales en ningún momento establecen ninguna

---

<sup>4</sup> Folios 40-44.

<sup>5</sup> Folio 41.

clase de restricción para el desarrollo de actividades económicas como la minería o explotación de hidrocarburos.

Aduce que en la zona de la microcuenca del caño San Miguel no se ha declarado ninguna categoría de protección integrante del Sistema Nacional de Áreas Protegidas regladas por el Decreto 2372 de 2010, por lo cual no se puede demandar un trato análogo al que se dispensa a estas áreas. No obstante lo anterior, sostiene que dada la importancia social y ambiental de dicha área se definió una ronda de protección de 200 metros a partir de la cota máxima de inundación y se declaró como zona excluida.

Enfatiza que la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución No. 414 de 2012 se conforma en su totalidad con las exigencias de forma y de fondo que establece el Decreto 2820 de 2010 para el otorgamiento de esta clase de autorizaciones y que “según la evaluación adelantada previa a la expedición de la Licencia Ambiental del Área de Perforación Exploratoria Llanos 29 las actividades asociadas al proyecto, manejadas adecuadamente, son compatibles con los intereses de conservación para los ecosistemas estratégicos”<sup>6</sup>.

Anota que no se observa ninguna de las causales previstas por la normatividad para la modificación de las licencias ambientales, figura reglada por el artículo 29 y siguientes del Decreto 2820 de 2010.

Resalta que para el Juzgado Administrativo Primero de Yopal que conoció de la acción de cumplimiento interpuesta por la Procuradora 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal para obtener el cumplimiento de la Resolución No. 200.41.11-0379 del 28 de febrero de 2011 expedida por CORPORINOQUÍA, la exclusión demandada por la parte actora resultaba improcedente porque en el acto administrativo en cuestión no se definen medidas ni lineamientos para el manejo de las microcuencas declaradas de utilidad pública e interés social.

## **2.2. ANH:**

Mediante escrito allegado el 9 de octubre de 2014<sup>7</sup> la ANH manifestó su oposición a la solicitud de medida previa elevada por la parte demandante. Esta oposición

---

<sup>6</sup> Folios 42 revés y 43.

<sup>7</sup> Folios 49-50.

se apoya principalmente en las siguientes razones:

Afirma que no se puede acceder a la medida cautelar requerida porque no se dan los presupuestos jurídicos y probatorios para su decreto, los cuales no solo exigen unas bases reales técnicas y verificables, sino además su proporcionalidad. Esto último, dice, implica la aplicación de un test en virtud del cual debe quedar acreditado: (a) que existe peligro de daño, (b) que éste sea grave e irreversible y (c) que existe un principio de certeza científica. Y afirma que “[e]l actor en su demanda no demuestra siquiera alguna causal que indique la existencia de estos presupuestos, por cuanto se limita a realizar simplemente un ejercicio conceptual entre un administrativo “Resolución No. 200.41.11-0379 del 28 de febrero de 2011 de CORPORINOQUÍA (...) y por otro lado el juicio subjetivo de que el proyecto de exploración y producción de hidrocarburos Llanos 29 pondría en peligro tales zonas de reserva”<sup>8</sup>. Y agrega que se requiere “más que una opinión para deslegitimar las actividades que realiza el Estado en materia de como (sic) adelanta la explotación de los recursos naturales no renovables, especialmente cuando existe una licencia ambiental expedida por la ANLA para el desarrollo de este proyecto”<sup>9</sup>.

Apunta según la ley y la jurisprudencia, para que sea procedente una medida cautelar es prerequisite que esté acreditado en forma idónea y válida que existe un riesgo inminente de afectación de los derechos colectivos invocados, o que ya se produjo un daño que debe cesar. Además de lo cual ella no debe resultar lesiva ni para el derecho ni para el interés público.

Pone de relieve que aun cuando en el caso bajo revisión la compañía operadora del proyecto ha desistido de la perforación de pozos en la zona aledaña al caño San Miguel, ello ha sido su propia determinación, resultado de la oposición de la comunidad, mas no de la ilegalidad del emprendimiento, en regla y plenamente amparado por la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución No. 0414 de 2012. Y resalta que toda vez que PAREX ya manifestó a la ANH su voluntad de no perforar ningún pozo en la zona aledaña al caño San Miguel la medida deprecada es innecesaria, ya que no existe peligro ni daño inminente en este sector.

### **III. LA DECISIÓN IMPUGNADA**

---

<sup>8</sup> Folio 49 revés.

<sup>9</sup> Idem.

Mediante auto del 9 de octubre de 2014<sup>10</sup> el Tribunal Administrativo del Casanare accedió a la medida previa solicitada por la parte demandante y tomó distintas determinaciones. La principal: ordenó “LA SUSPENSIÓN TRANSITORIA de la ejecución de cualquier actividad de la industria del petróleo que esté ejecutando o tenga previsto ejecutar PAREX RESOURCES COLOMBIA LTD. dentro del área de reserva de la microcuenca de caño SAN MIGUEL, acorde con la delimitación trazada por CORPORINOQUÍA en la Resolución 200.41.11.0379 de 2011”.

También se debe destacar que en dicha providencia ordenó a la Nación – Defensoría del Pueblo – Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos y al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible que “en la forma, condiciones y plazos fijados en la motivación, FINANCIÉ, CONTRATE Y HAGA EJECUTAR los estudios técnicos necesarios para orientar la función del juez popular en este proceso”<sup>11</sup>.

Como fundamento de estas decisiones, el *a quo* señala que en el caso bajo examen está acreditado (i) que la microcuenca del caño San Miguel fue declarada zona de reserva por CORPORINOQUÍA; (ii) que “haya o no definido CORPORINOQUÍA los efectos de esa declaratoria, están trazados sus marcos y alcances generales en la Constitución Ecológica (arts. 79 y 80), en la ley 99 de 1993 que recoge los principales pilares ambientales vigentes; en las leyes 1151 de 2007 y 1333 de 2009 y en instrumentos y fuentes de derecho internacional, que obligan a Colombia”<sup>12</sup>; y (iii) que para la ANLA, de sus respuestas, no se puede hablar de inexistencia de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados sino de la ausencia de reglas que restrinjan la actividad económica en la resolución proferida por CORPORINOQUÍA, así como de la rigidez del ordenamiento jurídico vigente, que no permite modificar la licencia ambiental otorgada conforme a lo pedido por la demandante<sup>13</sup>.

Adicionalmente indica que los principios de prevención y de precaución han sido aplicados en supuestos como éste, por lo cual hay que tenerlos en cuenta, “pues si nada se dispone cautelarmente en el proceso popular en concreto, consumado el daño, si ocurriera, remediarlo puede tomar siglos. Y no haber solución eficaz o

---

<sup>10</sup> Folios 54-57.

<sup>11</sup> Folio 57.

<sup>12</sup> Folio 55 revés.

<sup>13</sup> Folio 55 revés.

quien la pague”<sup>14</sup>.

Pone de presente las implicaciones que en términos de ingresos públicos, desarrollo e inversión social, tendría para el interés general la suspensión de la marcha del proyecto de explotación de hidrocarburos como el que se adelanta; pero acentúa lo gravoso que puede resultar para la comunidad “tolerar que la industria siga su curso a costa de recursos naturales que por esencia son agotables, que no pertenecen a la actual dirección político administrativa del país, ni a quienes en el presente habitan su territorio”<sup>15</sup>.

Estas circunstancias, dice, explican que haya que inclinarse por la protección cautelar mientras se esclarece el escenario fáctico del litigio.

#### **IV. LA IMPGUNACIÓN**

En escrito presentado el día 16 de octubre de 2014<sup>16</sup>, la ANH señala que la providencia impugnada no tuvo en cuenta ninguno de los argumentos planteados por ella en su oposición a la solicitud de medida cautelar. Adicionalmente indica que por haberse proferido dicha decisión solo cinco días después de corrido el traslado de la solicitud de la parte actora se desconoció el debido proceso, pues ignoró “la preceptiva de los diez (10) días después del vencimiento que tiene el demandado para pronunciarse sobre ella”<sup>17</sup>.

Sostiene que la medida cautelar es improcedente porque su decreto implica “un riesgo trascendental para la actividad pública que se ejerce por parte de la ANH, máxime cuando no se tienen los presupuestos probatorios y jurídicos para su decreto, en donde se exige unas consideraciones reales, verificables, evaluadas y razonadas, partiendo de conceptos científicos y técnicos”<sup>18</sup>. Lo anterior, a más de la aplicación de un test de proporcionalidad, que evidencie: (a) que existe peligro de daño, (b) que éste sea grave e irreversible y (c) que existe un principio de certeza científica.

---

<sup>14</sup> Folio 56.

<sup>15</sup> Folio 56.

<sup>16</sup> Folios 335-339.

<sup>17</sup> Folio 335.

<sup>18</sup> Folio 336.

Reitera el argumento expuesto en su oposición a la solicitud de medida cautelar en el sentido de que en el *sub judice* “[e]l actor en su demanda no demuestra siquiera alguna causal que indique la existencia de estos presupuestos, por cuanto se limita a realizar simplemente un ejercicio conceptual entre un administrativo “Resolución No. 200.41.11-0379 del 28 de febrero de 2011 de CORPORINOQUÍA (...) y por otro lado el juicio subjetivo de que el proyecto de exploración y producción de hidrocarburos Llanos 29 pondría en peligro tales zonas de reserva”<sup>19</sup>. Y agrega que se requiere “más que una opinión para deslegitimar las actividades que realiza el Estado en materia de como (sic) adelanta la explotación de los recursos naturales no renovables, especialmente cuando existe una licencia ambiental expedida por la ANLA para el desarrollo de este proyecto”<sup>20</sup>.

Hace hincapié en que la medida carece de fundamento tanto porque no se aportan pruebas del riesgo o daño inminente que se busca evitar, como porque al incumplir con este requerimiento ella resulta desproporcionada. Y resalta que las medidas previas que adopte el juez de acción popular deben ser adecuadas a las necesidades que le sirven de fundamento en cada caso, lo cual no se da en el *sub judice* puesto que debido a la oposición de la comunidad la compañía PAREX ha desistido de la perforación de pozos en la zona aledaña al caño San Miguel<sup>21</sup>.

Finaliza las objeciones a la medida decretada exponiendo que ella carece de soporte a la luz del principio de precaución, que aun cuando constituye una poderosa herramienta de protección de la naturaleza frente a los riesgos del desarrollo, presupone el cumplimiento de determinadas condiciones que no están presentes en el caso en estudio. Es lo que ocurre, señala, con el sustento científico y técnico adecuado; pues en criterio de la ANH en el auto impugnado es completamente inexistente este sustento. Subraya que ni siquiera se practicó una inspección judicial ni decretó un dictamen pericial que permitiera al juez contar con los elementos técnicos necesarios para adoptar una decisión de esta magnitud. Y enfatiza que en estos eventos la decisión del juez debe estar debidamente sustentada, ya que la resolución de estos asuntos con base en criterios personales o juicios hipotéticos no está amparada por el referido principio<sup>22</sup>.

## V. TRÁMITE POSTERIOR A LA IMPUGNACIÓN

---

<sup>19</sup> Folio 337.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Folio 338.

<sup>22</sup> Folio 339.

### **5.1. Pronunciamiento de la parte actora.**

Surtido el traslado correspondiente, la Procuradora 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal se pronunció sobre el recurso de apelación interpuesto por la ANH<sup>23</sup>. Su oposición a la prosperidad del recurso se apoya esencialmente en los siguientes razonamientos:

Sostiene que el principio de precaución “es un concepto que respalda la adopción de medidas protectoras ante las sospechas fundadas de que ciertos productos o tecnologías crean un riesgo grave para la salud pública o el medio ambiente, pero sin que se cuente todavía con una prueba científica definitiva de tal riesgo”<sup>24</sup>. Y observa que en ello radica su principal diferencia con el principio de prevención, que sí presupone conocimiento de la situación que se afronta.

Destaca que las pruebas que echa de menos la impugnación son innecesarias, ya que en su criterio para el caso examinado “no se necesita más prueba que saber que el Río San Miguel es zona de recarga hídrica, y por ende, zona de especial protección”<sup>25</sup>. Explica la importancia de las zonas de recarga para el sistema hídrico (zonas de la cuenca que por sus condiciones climatológicas, geológicas o topográficas hacen posible que una parte importante de las precipitaciones se filtren en el suelo para recargar los acuíferos en las partes más bajas de la cuenca) y hace énfasis en que se trata de ecosistemas frágiles desde el punto de vista de la contaminación, porque una vez entran en ellos sustancias contaminantes permanecen allí por largos periodos<sup>26</sup>.

Por último resalta que si bien el Tribunal pudo haber llegado a pretermitir los términos que fija la ley para la adopción de la medida cautelar, la eventual nulidad que ello podría implicar fue convalidada en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, ya que el acto procesal cumplió su finalidad<sup>27</sup>.

### **5.2. Auto que resolvió la nulidad invocada por la ANH.**

---

<sup>23</sup> Folios 347-351.

<sup>24</sup> Folio 347.

<sup>25</sup> Folio 349.

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> Folio 350.

Habiéndose dado traslado a las partes interesadas para que se pronunciaron sobre ella, por medio de auto del 29 de octubre de 2010 el Tribunal Administrativo de Casanare denegó la declaración de nulidad invocada por la ANH en su escrito de apelación del auto que decretó la medida cautelar<sup>28</sup>. Como fundamento de esta determinación el Tribunal consideró aun cuando la medida fue adoptada el mismo día en que venció el término del traslado a los demandados para que formularan sus objeciones a la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, ello no supuso el menoscabo de las garantías constitucionales de la ANH ni de la ANLA, porque sus argumentos fueron considerados al resolver dicho pedido y refutados con la motivación de la providencia. Lo anterior, respaldado por el principio de precaución, que obliga a actuar con celeridad para evitar la consumación del daño al ecosistema que se busca proteger.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia.**

De acuerdo con lo establecido por el artículo 26 de la Ley 472 de 1998, la Sala es competente para pronunciarse sobre el presente recurso de apelación contra el auto del 30 de octubre de 2014, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Casanare decretó como medida previa la suspensión transitoria de cualquier actividad de la industria de petróleo que esté ejecutando o tenga previsto ejecutar la compañía PAREX dentro del área de reserva de la microcuenca del caño San Miguel, acorde con la delimitación trazada por CORPORINOQUÍA en la Resolución No. 200.41.11.0379 de 2011.

##### **2. Problema jurídico.**

La Sala debe determinar si la medida previa decretada por el Tribunal Administrativo del Casanare resulta procedente como forma de evitar la afectación a los derechos colectivos al goce, protección y defensa de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, a la seguridad de los bienes de uso público y al paisaje como patrimonio común, como resultado del presunto daño inminente al

---

<sup>28</sup> Folios 354-355.

recurso hídrico y a los ecosistemas de la microcuenca del caño San Miguel que puede resultar de la autorización de la ANLA a la compañía PAREX para realizar labores de explotación de hidrocarburos en el área comprendida por el denominado Bloque de Perforación Exploratoria Llano 29, que abarca parte de dicha microcuenca, pese a haber sido ésta reservada y declarada zona de utilidad pública e interés social por CORPORINOQUÍA.

### **3. Análisis del asunto.**

En orden a resolver las cuestiones planteadas en el apartado anterior, la Sala estima pertinente efectuar (3.1) algunas consideraciones generales sobre la acción popular y sobre la importancia de las medidas previas en este campo (3.2). Enseguida se pasará a examinar las cuestiones de fondo que plantea la demanda. Con esta finalidad en primer lugar se hará alusión (3.3) al principio de precaución, para después estudiar lo atinente a (3.4) la medida previa adoptada y su sustento probatorio. Por último se examinará (3.5) si la medida decretada se ajusta o no a las exigencias del principio de precaución. Estas consideraciones serán la base para (4) resolver el caso concreto.

#### **3.1. Generalidades de la acción popular.**

El artículo 2 inciso segundo de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Se trata, según lo dispuesto por esta Ley, de **medios procesales de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio**, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Vid. artículos 2 y 9 de la Ley 472.

Según ha señalado la jurisprudencia administrativa en reiteradas oportunidades, la prosperidad de la acción popular depende de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para la que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada.

### **3.2. Las medidas previas en las acciones populares.**

En atención a la importancia dada por la Constitución a los derechos colectivos susceptibles de protección por vía de acción popular, la ley 472 de 1998 otorgó especial trascendencia a su **protección anticipada o cautelar**. Por esto un aspecto esencial del sistema de amparo de los derechos colectivos contenido en esta legislación se encuentra en la regulación de las medidas previas, que buscan revestir al juez de acción popular de la facultad de tomar decisiones orientadas a salvaguardar los derechos de forma anticipada al fallo definitivo de la controversia. Con esta finalidad, **la ley autoriza al juez constitucional la adopción de medidas preventivas, protectoras, correctivas o restitutorias** adecuadas para lograr una tutela judicial efectiva de dichos derechos. Estas medidas pueden ser dispuestas por el juez cuando quiera que cuente con elementos suficientes para fundamentar la convicción que está frente a una amenaza o una afectación tal del derecho que aguardar hasta el fallo supondría asumir el riesgo de configuración de un daño o afectación irreversible a los intereses litigados (*periculum in mora*) y a una reclamación con la seriedad y visos de legitimidad suficientes para respaldar una decisión anticipada (*fumus boni iuris*).

Además de en el artículo 17, que en su inciso 3º en aras de garantizar la efectividad de los derechos colectivos (artículo 2º de la Constitución) y como desarrollo del principio de prevalencia del derecho sustancial (artículo 228 de la Constitución) reconoce al juez de acción popular “la facultad de tomar

las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos”, la cuestión de la protección cautelar en la acción popular se encuentra regulada por los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998. En ellos se prevé lo siguiente:

**“Artículo 25.- Medidas cautelares.** Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) 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 medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

*Parágrafo 1°.- El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*

*Parágrafo 2°.- Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.*

**Artículo 26.- Oposición a las medidas cautelares.** El auto que decreta las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:

- 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. Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas”.

Teniendo en cuenta estas disposiciones esta Sala ha señalado que el decreto de una medida previa en un juicio de acción popular está sujeto a los siguientes presupuestos de procedencia:

**“a) Que esté debidamente demostrado en el proceso la inminencia de un daño a los derechos colectivos o que el mismo se haya producido, esto con el fin de justificar la imposición de la medida cautelar, el cual es prevenir aquel daño que está por producirse o a hacer cesar aquel que ya se consumó;**

**b) Que la decisión del juez al decretar la medida cautelar esté plenamente motivada; y**

**c) Que para adoptar esa decisión, el juez tenga en cuenta los argumentos contenidos en la petición que eleve el demandante, para que se decrete tal medida, lo cual, lógicamente, **no obsta para que el juez oficiosamente, con arreglo a los elementos de juicio que militen en la actuación, llegue al convencimiento de la necesidad de decretar una medida cautelar y proceda en tal sentido**”<sup>30</sup>. (negrillas fuera de texto)**

En este orden, de acuerdo con lo establecido en la ley y la lectura que de ella ha efectuado la jurisprudencia, se tiene al tiempo que se reconocen al juez de acción popular poderes suficientes para cumplir oportuna y eficazmente su misión constitucional de resguardar la efectividad de los derechos colectivos, se le fijan límites claros que apuntan tanto a precaver la arbitrariedad judicial y la ligereza en sus determinaciones, asegurando la legalidad, proporcionalidad y congruencia de la medida, como a amparar el equilibrio procesal que en virtud de la garantía del debido proceso debe presidir la toma de una decisión anterior a la sentencia que pondrá fin a la causa. Por este motivo el decreto de una de estas medidas deba contar con un sustento probatorio adecuado y soportarse en unos razonamientos que, sin entrar a resolver de fondo el asunto, pongan de manifiesto y den cuenta tanto del riesgo de configuración del daño o afectación irreversible a los intereses litigados (*periculum in mora*) como de la seriedad y visos de legitimidad *prima facie* de la reclamación (*fumus boni iuris*).

---

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 6 de febrero de 2014. Rad. 2013-00941. C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

### **3.3. El principio de precaución como sustento de medidas previas orientadas a la protección de derechos colectivos y su especial relevancia en materia ambiental.**

Bastión de la causa ambiental en distintos ámbitos de la actividad humana presididos por la complejidad y la incertidumbre, el principio de precaución pone de manifiesto la actual imposibilidad de exigir a las autoridades la certeza absoluta sobre el carácter dañino de una actividad, producto o tecnología como presupuesto para su prohibición o regulación restrictiva. Por este motivo, su reconocimiento supone, tal como lo proclama el artículo 1.6 de la ley 99 de 1993 (en adelante LMA), que “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. En consecuencia, a la luz de su consagración y vigencia la ausencia de demostración plena de los potenciales daños de una actividad, producto o tecnología no es razón válida para no adoptar las medidas necesarias para prevenir la ocurrencia de los resultados perjudiciales temidos, siempre que se cumplan ciertas condiciones. El principio de precaución releva entonces a las autoridades de la habitual exigencia de plena prueba de los perjuicios que conlleva una determinada actuación como presupuesto para su limitación, suspensión o interdicción y habilita y legitima la intervención de los poderes públicos en ámbitos de incertidumbre. De este modo, ante la magnitud de los riesgos envueltos en el desarrollo de determinadas actividades, encierra la sustitución del tradicional criterio *pro libertate* por el criterio *pro natura*, en tanto autoriza la limitación de la propiedad y de las libertades económicas con base en la sospecha fundada de una potencial afectación severa de intereses colectivos como el medio ambiente o la salubridad pública. De aquí su especial relevancia tanto en la definición de la regulación y de las políticas públicas ambientales, como en la decisión preliminar o definitiva de controversias judiciales.

A pesar de no figurar expresamente en el texto constitucional, el principio de precaución forma parte esencial de la Constitución Ecológica y como tal debe vertebrar las decisiones que adoptan en esta materia las autoridades pertenecientes a las distintas ramas del poder público. Esto, por cuanto al consagrar el artículo 79 de la Constitución el derecho de todos a gozar de un medio ambiente sano y proclamar el artículo 80 tanto el principio de desarrollo

sostenible como la responsabilidad estatal de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”, el Constituyente estableció claros mandatos de protección, control y prevención de la degradación del ambiente, que además de imponer una significativa responsabilidad al Estado en este frente, fundamentan con solidez su rango de principio constitucional<sup>31</sup>.

De acuerdo con la comprensión general de este principio, “cuando exista peligro o riesgo de causar un daño grave o irreversible en materia de medio ambiente, se deben tomar medidas tendientes a evitarlo aún si no se tiene certeza científica de su ocurrencia”<sup>32</sup>. De lo que se trata, entonces, es de propiciar que las autoridades puedan cumplir su misión de defensa de intereses colectivos como el medio ambiente, la salubridad o la seguridad pública en condiciones de especialidad, complejidad e incertidumbre calificadas que aun cuando dificultan su cumplimiento no las relevan de sus responsabilidades en estas materias.

Ahora bien, aun cuando está llamado a operar en supuestos de riesgos potenciales o inciertos (dada la falta de certeza científica respecto a cuándo, cómo, dónde, en quién o de qué manera se manifestarán los riesgos advertidos), **el principio de precaución de ningún modo puede dar lugar a determinaciones arbitrarias, apresuradas o ligeras**. Como cualquier decisión pública en un Estado de Derecho, las medidas que se adopten en el marco de este principio deben ser razonables y proporcionadas, y deben contar con un sustento mínimo que impida la adopción de resoluciones caprichosas o injustificadas. Por esto, pese a que su aplicación tiene lugar allí donde no existe certeza científica en relación con los riesgos que comporta el desarrollo de una actividad, motivo por el cual no resulta viable exigir seguridad absoluta o pruebas científicas categóricas o concluyentes sobre el daño que se busca evitar, **el principio de precaución no exime de la carga de la prueba ni habilita a que se adopten decisiones con base en simples hipótesis, supersticiones, prejuicios o conjeturas**. La razonabilidad y proporcionalidad de la medida depende, en lo fundamental, de que exista **un principio de prueba que haga**

---

<sup>31</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de diciembre de 2013, Rad. No. 11001 0324 000 2004 00227 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala. También, de la Sala Plena de esta Corporación, la sentencia del 5 de noviembre de 2013. Rad. No. 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 11 de diciembre de 2013, Rad. No. 11001 0324 000 2004 00227 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

**verosímil el riesgo detectado y ofrezca una base mínima suficiente para fundamentar racionalmente una medida restrictiva de las libertades individuales.**

Por este motivo la Corte Constitucional ha validado su constitucionalidad, pero ha señalado que su aplicación debe sujetarse a ciertos límites, a saber:

- 1. Que exista peligro de daño;*
- 2. Que éste sea grave e irreversible;*
- 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;*
- 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*
- 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado”<sup>33</sup>.*

De igual manera esta Sala de Decisión ha señalado que la legítima aplicación del principio de precaución presupone (i) incertidumbre científica acerca del riesgo, (ii) evaluación científica del riesgo, (iii) identificación del riesgo grave e irreversible y (iv) proporcionalidad de las medidas<sup>34</sup>. La comprobación de estos elementos en un determinado caso validará la decisión adoptada con base en este principio. De aquí que resulte imperioso emprender su verificación. Pero antes de hacerlo, y como presupuesto para el examen de los distintos elementos presentes en el caso concreto, debe valorarse cuál fue el fundamento probatorio de la decisión impugnada.

#### **3.4. La medida previa adoptada y su fundamento.**

De conformidad con el auto de 9 de octubre de 2014, para el Tribunal Administrativo de Casanare resulta procedente la suspensión transitoria de la actividad petrolera en la zona de la microcuenca del caño San Miguel de acuerdo con la delimitación de la zona de interés público y utilidad social declarada y reservada por CORPORINOQUÍA en la Resolución 200.41.11.0379 de 2011, por

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2002.

<sup>34</sup> Sentencia del 11 de diciembre de 2013, ya citada.

considerar que está acreditado que existe una amenaza sobre un ecosistema estratégico y que tales riesgos son graves, pues “si nada se dispone cautelarmente en el proceso popular en concreto, consumado el daño, si ocurriera, remediarlo puede tomar siglos”<sup>35</sup> o no haber quién responda. De aquí que en aplicación del principio de precaución haya estimado procedente inclinarse en pro de la cautela “mientras se clarifica el escenario fáctico”<sup>36</sup>.

Esta determinación se fundamentó en la evidencia documental que figura en el proceso hasta el momento de su expedición, a saber:

- Copia en medio magnético de la Resolución No. 200.41.11-0379 del 28 de febrero de 2011, por medio de la cual se declara, reserva y delimita por razones de utilidad pública e interés social las microcuencas y fuentes que abastecen el sistema de agua potable de los acueductos municipales del Departamento de Casanare, expedida por CORPORINOQUÍA.
- Copia en medio magnético de la Resolución No. 414 del 31 de mayo, “por la cual se otorgó una licencia ambiental y se tomaron otras determinaciones” respecto del Bloque de Perforación Exploratoria Llanos 29. En ella consta que, de conformidad con el procedimiento fijado por el Decreto 2820 de 2010, CORPORINOQUÍA conoció de la solicitud de licencia y en el marco del trámite adelantado no emitió pronunciamiento alguno sobre el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables de interés para el proyecto; que se revisó, analizó y evaluó toda la información presentada, se efectuó la visita correspondiente y se dictó el concepto técnico preceptivo que da viabilidad al proyecto; que se socializó el proyecto con las autoridades locales y con la comunidad; y que se llevó a cabo una zonificación en virtud de la cual se determinaron como zonas de exclusión, entre otras, las áreas con limitación de tipo legal como áreas especiales o las pertenecientes al Sistema Nacional de Parques en cualquiera de sus categorías, las reservas forestales protectoras, los cuerpos de agua de tipo lótico de carácter permanente y su franja de protección de 30 metros a partir de la cota máxima de inundación, que para el Caño San Miguel es de 200 metros, y una ronda de protección de 100 metros para nacimientos. El artículo tercero de la parte resolutive de este acto administrativo establece dicha zonificación y obliga a que se respeten las zonas allí declaradas

---

<sup>35</sup> Folio 56.

<sup>36</sup> Idem.

como de exclusión o no intervención. Además de lo anterior, el artículo decimosegundo impone al licenciatario, entre otras, obligaciones de adquisición de predios en ecosistemas estratégicos, reforestación y compensación por aprovechamiento de cobertura vegetal y cambios de uso de suelo.

- Solicitud de la Secretaría de Planeación de Orocué a la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal<sup>37</sup> en la que se expresa la preocupación de las autoridades municipales por los eventuales efectos ambientales sobre el nacimiento de agua que surte a la región, del otorgamiento de la licencia ambiental al proyecto de perforación exploratoria del bloque petrolero Llanos 29, que incluye un área de más de 5000 hectáreas de la zona de utilidad pública e interés social declarada y reservada por CORPORINOQUÍA en la zona de cuenca del Caño San Miguel, y solicita se lleven a cabo las investigaciones pertinentes.
- Solicitud de la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal a la ANLA en la que pide la exclusión de “la totalidad del área protegida denominada “Caño San Miguel”<sup>38</sup>.
- Solicitud de la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal a CORPORINOQUÍA<sup>39</sup> en el que pide “adelantar las gestiones necesarias en el marco de sus competencias como primera autoridad ambiental del departamento, con el fin de que ANLA excluya de la licencia ambiental el área que se superpone a la protegida por esa Corporación, denominada Caño San Miguel”<sup>40</sup>.
- Respuesta de la ANLA a la Delegada del Ministerio Público<sup>41</sup> en el que niega la modificación de la licencia, porque considera que para ello se necesita surtir el procedimiento de los artículos 29 a 31 del Decreto 2820 de 2010 y por estimar que “las actividades asociadas con el proyecto manejadas adecuadamente son compatibles con los intereses conservacionistas para los ecosistemas estratégicos presentes”<sup>42</sup>.
- Oficio de CORPORINOQUÍA a la ANLA<sup>43</sup> en el que solicita modificar la licencia ambiental otorgada a PAREX y excluir la totalidad de la Microcuenca del Caño San Miguel del área de explotación “para ser

---

<sup>37</sup> Folios 12-14.

<sup>38</sup> Folio 15.

<sup>39</sup> Folio 16.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Folios 17-18.

<sup>42</sup> Folio 18.

<sup>43</sup> Folios 20-22.

considerada como de no intervención o exclusión, puesto que se considera de muy alta sensibilidad ambiental y social”<sup>44</sup>. Y explica que el EOT del municipio de Orocué considera esta microcuenca como suelo de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y de los recursos naturales; que el Plan de Desarrollo Municipal “Con Dios y con el Pueblo gobernamos – Todos a trabajar”, hace del programa de agua potable y saneamiento básico una prioridad; que según el artículo 1.4 LMA y el artículo 29 del Decreto 2372 de 2010 los nacimientos de agua y zonas de recarga gozan de especial protección de las autoridades; que la ley 388 de 1997 (en adelante LDU) da a las normas y directrices sobre manejo de cuenca la calidad de determinantes del POT con el fin de asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos; que la ley 1450 de 2011 ratifica el compromiso de las autoridades estatales con la conservación de los ecosistemas estratégicos, desarrollado por el Decreto 953 de 2012; que la política de gestión integral del recurso hídrico exige una planeación y ordenación coherente de los recursos y del espacio; y que en ejercicio de sus competencias, mediante la Resolución No. 200.41.11-0379 del 28 de febrero de 2011, bajo los principios de precaución y rigor subsidiario, había delimitado el área en comento con el fin de articular sus objetivos de conservación con el desarrollo de la región y el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

- Respuesta de la ANLA a la actora en la que reitera la negativa a modificar la licencia otorgada y explica que la declaración de utilidad pública e interés social efectuada por CORPORINOQUÍA en la Resolución No. 200.41.11-0379 del 28 de febrero de 2011 no supone para el área afectada “el establecimiento de algún tipo de medida o lineamiento de manejo, ni regulación alguna sobre su zonificación, ni sobre los usos y actividades permitidas”<sup>45</sup>. Y agrega que la decisión adoptada por CORPORINOQUÍA en dicha resolución no supone la declaración de un área protegida.
- Oficio de CORPORINOQUÍA a la actora<sup>46</sup> en el que le informa que sus decisiones no impiden que otras autoridades como la ANLA tomen decisiones que se pueden apartar de lo resuelto por ella. Y señala que las áreas declaradas de utilidad pública e interés social se adoptaron de acuerdo con lo previsto por el artículo 29 del Decreto 2372 de 2010, que

---

<sup>44</sup> Folio 20.

<sup>45</sup> Folio 24.

<sup>46</sup> Folio 25.

otorga a las zonas de nacimiento de agua y de recarga una especial protección.

- Respuesta de la ANLA a la Secretaría de Planeación de Orocué<sup>47</sup> en la que pone de manifiesto las particularidades del trámite de licenciamiento ambiental, informa que CORPORINOQUÍA conoció en su momento del procedimiento que resultó en el otorgamiento de la Resolución 414 de 2012 (licencia ambiental otorgada a PAREX) y resalta que de la decisión adoptada por la autoridad ambiental regional en la Resolución No. 200.41.11-0379 del 28 de febrero de 2011 no se deriva “ningún tipo de medida o lineamiento de manejo para las microcuencas declaradas de utilidad pública e interés social, así como [sobre] los usos permitidos para las mismas; como tampoco se impuso ninguna figura de protección ambiental basado en lo dispuesto por el Decreto 2372 de 2010 y que en cumplimiento de ella el municipio cumple con la obligación del artículo 111 de la ley 99 de 1993”<sup>48</sup>. Y agrega que pese a lo anterior, considerando la sensibilidad social y ambiental de la microcuenca, se dispuso en el artículo 3 de la Resolución 414 de 2012 “dentro de las zonas de exclusión, las áreas especiales con limitación de tipo legal, así como el Caño San Miguel con una ronda de protección de 200 metros medidas a partir de la cota máxima de inundación”<sup>49</sup>.

Tales son los medios de prueba con base en los cuales el Tribunal Administrativo de Casanare tomó la decisión *sub examine*. Tal como fue puesto de presente por la impugnación de dicha determinación, no se practicaron inspecciones judiciales, ni se solicitaron informes técnicos ni peritajes que permitieran al juzgador contar con otros medios de convicción para corroborar los señalamientos de la parte actora. De aquí que resulte fundamental entrar a valorar ahora, con base en el material probatorio obrante en el expediente, si la decisión impugnada cumple o no con las exigencias que jurisprudencialmente se han trazado a las autoridades (judiciales, administrativas y también legislativas) para un ejercicio adecuado de los poderes que otorga el principio de precaución.

---

<sup>47</sup> Folios 27-28.

<sup>48</sup> Folio 28.

<sup>49</sup> Idem.

### 3.5. Análisis del caso concreto: valoración de la conformidad de la medida adoptada con las exigencias del principio de precaución.

Tal como se mencionó de manera precedente en esta providencia, si bien es cierto que el principio de precaución habilita a los poderes públicos para adoptar medidas como la suspensión de actividades cuando existan evidencias serias de que su ejecución encierra un riesgo de afectación ambiental grave e irreversible, no lo es menos que el decreto de esta clase de medidas no puede ser arbitrario ni caprichoso y debe responder a ciertas condiciones que aseguren su compatibilidad con el principio de Estado de Derecho. Así, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-293 de 2002, dadas las implicaciones de este principio sobre la esfera de libertad de las personas y sobre las posibilidades de realización de otros bienes jurídicos constitucionales relevantes para la colectividad, **las decisiones que adoptan las autoridades públicas en ejercicio de los poderes que dimanar del principio de precaución deben ser de carácter “excepcional y motivado”**. Por ende no pueden adoptarse de manera apresurada, ligera, ni arbitraria. Para hacerlo deben cumplirse ciertos requisitos que garanticen su legitimidad. “Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga”<sup>50</sup>.

Valorar la legitimidad de una medida cautelar adoptada en virtud del principio de precaución supondría determinar el riesgo de configuración del daño o afectación irreversible a los intereses litigados (*periculum in mora*) y la seriedad y visos de prosperidad de la reclamación (*fumus boni iuris*).

Puesto que nos encontramos en un ámbito presidido de una incertidumbre notable, que impide reclamar plena certeza científica sobre los daños que pueden sufrir los ecosistemas que integran el Caño San Miguel como consecuencia del desarrollo de la actividad para que la cual le fuera otorgada la correspondiente licencia ambiental a la empresa PAREX, en cuanto al primer aspecto, la Sala estima pertinente **valorar la seriedad de la amenaza** que representa dicha

---

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencia C-293 de 2002.

actividad para este entorno concreto y sus recursos naturales. En últimas, como se mencionó al inicio de estas consideraciones, los juicios de acción popular y las medidas previas que se pueden decretar en su curso no solo tienen una finalidad correctiva, reparatoria o restitutoria; tienen también, y especialmente, un claro carácter preventivo. Por ende, “no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran”<sup>51</sup>. De aquí que la sola amenaza de afectación grave e irreversible a bienes colectivos reconocidos por el ordenamiento jurídico pueda ser suficiente para que se adopten las medidas que se estimen pertinentes para evitar su afectación o menoscabo<sup>52</sup>.

Ahora bien, **la adopción de esta clase de medidas presupone no solo una decisión adecuada** para lograr el fin propuesto, sino **también la prueba objetiva de una amenaza de daño grave e irreparable al ambiente y la motivación** de la decisión con base en dicho fundamento. Así, aun cuando plenamente vinculado por el principio de precaución y comprometido con la defensa de los derechos colectivos ambientales, el Juez de acción popular no puede obrar de manera caprichosa, apresurada ni a la ligera. Lo previsto al respecto por el artículo 25 de la ley 472 excluye tal posibilidad e impone al juez la carga de la motivación racional y suficiente de las medidas previas que adopte. Como cualquier otra decisión judicial, también el decreto de medidas cautelares ha de basarse en un mínimo de pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso que sirvan de fundamento a la determinación que se adopta, pues se encuentra excluido el proceder subjetivo, peligrosista o intuitivo del operador judicial. Dada la magnitud de sus poderes cautelares, éste debe ser cuidadoso con la valoración del material de convicción que allegan las partes y proactivo en la consecución de las evidencias que le permitan superar las deficiencias probatorias de los sujetos procesales con miras a fundamentar de manera adecuada las decisiones que

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia C-215 de 1999.

<sup>52</sup> No en vano señala el artículo 17 de la ley 472 de 1998 que “el juez competente que reciba la acción popular tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o *suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos*” (cursivas fuera de texto). En esta misma línea dispone el artículo 25 de esta ley que “[a]ntes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes *para prevenir un daño inminente* o para hacer cesar el que se hubiere causado” (cursivas fuera de texto). Y en igual sentido prevé el literal a) del artículo 25 del mismo estatuto que la autoridad judicial competente está facultada para “[o]rdenar la inmediata cesación de las actividades *que puedan originar el daño*, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando” (cursivas fuera de texto).

juzga conveniente adoptar en aras de la protección de los derechos colectivos cuyo amparo se solicita. No por otra causa el legislador, además de establecer la carga de la prueba en cabeza de la parte demandante (artículo 30 de la ley 472 de 1998), ha reconocido al Juez Constitucional Popular amplios poderes de oficio en materia probatoria<sup>53</sup>. Adoptar medidas antes del fallo definitivo sin contar con un respaldo probatorio adecuado y sin una motivación suficiente atentaría contra el derecho fundamental debido proceso de la parte demandada.

De aquí que, en síntesis, las medidas anticipadas apoyadas en el principio de precaución deben: (i) contar con **un mínimo de evidencias** que permitan acreditar de manera objetiva y razonable que se está ante el peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso, (ii) **resultar adecuadas** para impedir que dicha afectación se concrete y (iii) tener **una motivación completa**, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada. No se trata, naturalmente, de pedir certeza absoluta sobre lo primero; simplemente de evitar la arbitrariedad de la autoridad y de respetar la garantía del debido proceso de la parte demandada mediante la imposición de la exigencia de adecuación de la medida y de motivación de la decisión como límites a la discrecionalidad judicial que reconoce el ordenamiento jurídico en estos eventos.

La fase temprana en la que se encuentra el proceso y el tipo de análisis que ahora se hace (no de fondo o definitivo, sino apenas cautelar) lleva a la Sala a apartarse del más completo y exigente test elaborado por la Sección Primera en el ya citado fallo del 11 de diciembre de 2013 para enjuiciar la validez de medidas adoptadas

---

<sup>53</sup> En efecto, aun cuando el artículo 30 de la ley 472 de 1998 establece que en estas acciones “[l]a carga de la prueba corresponderá al demandante”, la misma disposición previene que “si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiese ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella”. Y agrega este precepto que “[e]n el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”. Tales poderes oficiosos para el decreto de pruebas son reforzados por los incisos 2º y 3º del artículo 28 de esta misma ley, de acuerdo con los cuales: “El juez podrá ordenar o practicar cualquier prueba conducente, incluida la presentación de estadística provenientes de fuentes que ofrezcan credibilidad. // También podrá el juez ordenar a las entidades públicas y a sus empleados rendir conceptos a manera de peritos, o aportar documentos u otros informes que puedan tener valor probatorio. Así mismo, podrá requerir de los particulares certificaciones, informaciones, exámenes o conceptos. En uno u otro caso las órdenes deberán cumplirse en el estricto término definido por el juez”.

con base en el principio de precaución<sup>54</sup>, para en su lugar considerar otro como el propuesto, que resulta lo suficientemente flexible como para atender el fin preventivo y protector que corresponde al principio de precaución, a la vez que claro y objetivo para asegurar la razonabilidad de la medida<sup>55</sup>; preocupaciones que, como se ha visto en esta providencia, deben presidir la evaluación del *periculum in mora* previo a la adopción de una medida previa.

Visto lo anterior, observa la Sala que del análisis del material obrante en el proceso en este estado de la actuación no resulta posible confirmar la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Casanare. No se trata únicamente que del material probatorio examinado se evidencie (i) que la ANLA obró conforme a los procedimientos previstos en la ley y tomó medidas dirigidas a mitigar el posible impacto ambiental que pudiese ocasionar la exploración y explotación efectuada por PAREX, (ii) que pese a lo dispuesto por el artículo 29 del Decreto 2372 de 2010 CORPORINOQUÍA no declaró un área protegida en la zona del Caño San Miguel (pues se limitó a su declaración como área de utilidad pública e interés social, categoría de ordenación ambiental del territorio que, como fue puesto de presente por la ANLA en el escrito de oposición a la medida previa solicitada, no tiene la virtualidad de excluir la actividad minera de esa parte del territorio, ya que sus efectos son otros), o (iii) que PAREX no se encuentra adelantando actividad exploratoria o extractiva alguna en la zona tantas veces mencionada. La decisión de revocar esta medida se apoya, fundamentalmente, en **la completa orfandad probatoria bajo la que obró el Tribunal de primera instancia, pues no existe en el expediente una prueba que acredite de manera cierta y objetiva la amenaza que la referida actividad petrolera representa para los ecosistemas del Caño San Miguel; mucho menos que se está ante un peligro de daño grave e irreversible.** En ninguna parte figura ni siquiera una alusión concreta y fundada científicamente de cuáles podrían ser tales riesgos, cómo éstos podrían afectar a este ecosistema de manera grave e irreversible o por qué las medidas

---

<sup>54</sup> En dicha oportunidad esta Sala de Decisión señaló que la legítima aplicación del principio de precaución presupone (i) incertidumbre científica acerca del riesgo, (ii) evaluación científica del riesgo, (iii) identificación del riesgo grave e irreversible y (iv) proporcionalidad de las medidas. Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 11 de diciembre de 2013, Rad. No. 11001 0324 000 2004 00227 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>55</sup> En la sentencia de esta Sala de Decisión ya citada del 11 de diciembre de 2013 se estableció un completo test de valoración de la validez de las decisiones amparadas en el principio de precaución; pero dada la amplitud del análisis y rigor de sus requisitos, más propio de un análisis de fondo o de fallo definitivo que del análisis más flexible que debe emprenderse antes de adoptar una medida cautelar, la Sala juzga conveniente definir un test autónomo para contrastar la legitimidad de esta última clase de determinaciones.

previstas por la ANLA en la licencia ambiental son insuficientes. De momento solo obran en el expediente documentos que evidencian preocupación, señalamientos, temores, reproches y sospechas de distintas autoridades; pero brillan por su ausencia elementos probatorios que ofrezcan un sustento técnico cierto a las numerosas objeciones que se hacen a la Resolución 414 de 2012 de la ANLA.

La Sala observa que aun cuando el proceso se encuentra en una fase temprana nada obsta para que el juez popular, en ejercicio de sus poderes de oficio, hubiese decretado alguna prueba técnica que permitiera suplir la carencia de material probatorio técnico adecuado para adoptar una medida como la que le fue solicitada. No haber reforzado los fundamentos de la decisión supuso obrar sobre la base enteramente subjetiva y lega que le ofrecen los documentos que obran en el expediente, los cuales si bien son expresivos de la inquietud de distintas autoridades sobre los posibles efectos ambientales de la explotación en los alrededores al nacimiento de agua del Caño San Miguel, carecen por completo de fuerza de convicción respecto del carácter cierto y actual de dicha amenaza y lo grave e irreversible del supuesto daño que se puede sufrir.

No se trata, precisa la Sala, de que se eche en falta una prueba plena y directa de los efectos nocivos de dicha explotación sobre los ecosistemas que originan la presente acción. Como ya se ha comentado ampliamente en esta providencia, el reconocimiento del principio de precaución como elemento rector de la política ambiental nacional excluye esa clase de exigencias y autoriza la toma de decisiones aún en ausencia de certeza científica, es decir, en escenarios de debate sobre el carácter nocivo o no de una determinada actividad, producto o técnica. Pero, como también ha sido señalado, **dicho principio no supone una exclusión de la carga de la prueba en cabeza del demandante, ni tampoco del deber de motivación de la decisión que pesa sobre la autoridad judicial** que obra en ejercicio de los poderes que se desprenden de este principio. Que no exista plena certeza científica respecto del carácter perjudicial de una determinada actividad, producto o proceso no puede significar, se repite, total libertad decisoria por parte de la autoridad competente; ya que por esa vía se podría terminar por afectar de manera injustificada el ejercicio de libertades individuales o el desarrollo de actividades relevantes para la colectividad.

En el caso de autos, la decisión del Tribunal conlleva la afectación de una actividad de interés general como es la explotación de hidrocarburos. Como ha señalado esta Sala de Decisión en relación con las actividades relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, ellas “constituye[n] una actividad de interés social, de ahí que la Carta Política en su artículo 361 propenda por su promoción; y la suspensión de la misma, en un momento dado, podría ocasionar perjuicios a dicho interés, circunstancia esta que, conforme al artículo 26 de la Ley 472 de 1998, constituye una causal de justificación para oponerse a las medidas cautelares”<sup>56</sup>.

#### **4. Resolución del caso concreto.**

De conformidad con los razonamientos anteriores se revocará el auto del 9 de octubre de 2014 proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, y en su lugar se ordenará el levantamiento de la suspensión decretada en la providencia revocada.

No obstante, la Sala exhorta a las partes para que en caso de que se verifique la trasgresión de alguna de las directrices trazadas por la ANLA para la protección del medio ambiente y los intereses de la comunidad, o en caso que se cuente con evidencia que sustente de forma adecuada la protección cautelar que ahora se requiere o que se presenten hechos constitutivos y comprobables de amenaza o daño de los derechos colectivos que se encuentran en juego en el área del aprovechamiento, soliciten el decreto de una medida cautelar, en los términos señalados con anterioridad. No puede perderse de vista que conforme a lo previsto por el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, el juez competente puede decretar las medidas cautelares que estime del caso para evitar un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado, por lo que queda a salvo esta facultad para que el a quo pueda adoptar tal determinación cuando a ello haya lugar.

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 28 de noviembre de 2002, Rad. No. 15001 23 31 000 2002 0483 01. C.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. En sentido análogo, véase, también de esta misma Sala de Decisión, el auto de 30 de enero de 2014, Rad. No. 2013-00276-01. C.P.: María Elizabeth García González; y auto de 9 de octubre de 2014, Rad. No. 25000-23-41-000-2012-00661-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

Adicionalmente, se juzga oportuno recordar a las autoridades nacionales involucradas en la explotación de los recursos naturales no renovables que en virtud de lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014, si bien es cierto que conforme a la legislación imperante la decisión de autorizar el desarrollo de esta clase de actividades en un territorio corresponde a la Nación, no lo es menos que “una autorización al respecto deberá dar la oportunidad de participar activa y eficazmente a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades”.

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

**RESUELVE:**

**REVOCAR** la medida cautelar decretada por el Tribunal Administrativo del Casanare mediante auto del 9 de octubre de 2014 y, en su lugar, **DENEGARLA**.

Notifíquese y cúmplase,

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

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

**Presidente**

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

**Salva voto**