

## **ACCION POPULAR – Noción**

El artículo 2º inciso 2º de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, y 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. De otro lado el artículo 9º ibídem, señala que esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

## **ACCION POPULAR - Se mantiene como medida cautelar de urgencia, la suspensión de la tala de árboles, con el fin de evitar un perjuicio irremediable al recurso ambiental / ACCIÓN POPULAR – Principio de precaución**

Advierte la Sala que, si bien la referida violación de derechos colectivos aludida por los accionantes en la demanda no se encuentra plenamente acreditada, del material probatorio, sí resulta posible advertir la amenaza que enfrenta el recurso ambiental objeto de la presente acción, siendo entonces pertinente mantener la medida preventiva adoptada por el *a quo*, pues pese a no existir plena certeza técnica de la afectación alegada por los actores, sí existen indicios que, de conformidad con el principio de precaución anteriormente aludido, permiten suponer que la zona ambiental es objeto de un posible peligro irremediable. Además, revocar la medida cautelar, sería equivalente a negar la protección y dejar sin objeto la acción popular. Cabe destacar, que en reiteradas oportunidades ésta Sala ha considerado que éste principio proclamado en el Tratado de Río, y consagrado también en la Ley 99 de 1993, es consonante con los deberes de protección y conservación del medio ambiente consagrados en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, a cuyo tenor: “(...) la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, prescribió en su principio 15 que los Estados deben valerse del principio de precaución, debiendo tomar las medidas eficaces que impidan un daño ambiental, ante un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, así no exista certeza científica absoluta sobre las consecuencias que este pueda generar. Si bien los Estados no deben adherirse a esta declaración, por no tratarse de un convenio o tratado, debe destacarse que dicha declaración ha sido carta de ruta en materia medio ambiental para el legislador colombiano. De hecho, la Ley 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental, se refirió al principio de precaución, en el numeral 6º del artículo 1º, disponiendo que pese a que en la formulación de políticas ambientales el Estado debía tener en cuenta el resultado de los procesos de investigación científica, debe asimismo dar aplicación al principio de precaución conforme al cual “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., seis (6) de febrero de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 05001-23-33-000-2013-00941-01(AP)A**

**Actor: JUAN CARLOS VALENCIA Y OTROS**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por los demandados, contra el auto de 3 de julio de 2013, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Antioquia (Sala Primera de Oralidad) admitió la demanda de acción popular y decretó como medida cautelar de urgencia la suspensión de la tala de árboles autorizada por la Resolución No. 130AS-1210-1752 de 2012 (17 de octubre), expedida por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – CORANTIOQUIA.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

El 2 de julio de 2013, los ciudadanos JUAN CARLOS VALENCIA, FABIO MAURICIO MARTINEZ, JULIANA VÉLEZ ECHEVERRI, ALEJANDRO JIMENEZ OSPINA y CAMILO QUINTERO GIRALDO, en nombre propio, entablaron acción popular contra CORANTIOQUIA, el MUNICIPIO DE ENVIGADO, METROPLÚS S.A. y la sociedad de ARQUITECTOS E INGENIEROS ASOCIADOS – AIA, para reclamar la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, existencia del equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, goce del espacio público; realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas; y la defensa del patrimonio público.

#### **1.1. HECHOS**

METROPLÚS S.A., como entidad responsable del Sistema Integrado de

Transporte Masivo del Valle de Aburrá, adelantó la licitación pública No. LP-03 de 2012<sup>1</sup>, para la construcción del Tramo 2B<sup>2</sup> del corredor parcial Metroplús en el Municipio de Envigado. Y como resultado del proceso de licitación adjudicó por medio de la Resolución No. 20130046 de 2013 (1 de marzo) dicha construcción a la sociedad AIA.

Mediante oficio DI-620-0849, radicado el 2 de marzo de 2012, METROPLÚS S.A. solicitó ante CORANTIOQUIA el permiso de aprovechamiento de árbol forestal aislado<sup>3</sup> para la construcción del Tramo 2B, regulado por los artículos 55 y siguientes del Decreto 1791 de 1996.

A través de Acto Administrativo No. 1205 - 8940 de 2012 (17 de mayo) CORANTIOQUIA admitió la solicitud de aprovechamiento forestal de árboles aislados, ordenando luego en el Acto Administrativo No. 130AS – 1209 - 9266 de 2012 (11 de septiembre): *“revisar los diseños del proyecto y evaluar la posibilidad de retirar en menos porcentaje los árboles ubicados en el separador central de la vía con el fin de reducir los impactos negativos y mantener los beneficios ambientales que ofrecen muchos de estos árboles en el área de influencia del proyecto.”*

Con Resolución No. 130AS - 1210 - 7152 de 2012 (17 de octubre), CORANTIOQUIA otorgó el permiso de aprovechamiento forestal de árboles aislados a Metroplús S.A. para que fuera materializado en el Tramo 2B. La sociedad AIA comenzó la tala y el trasplante de árboles el 18 de junio de 2013.

Advierten los actores, que la ejecución de los diseños de las obras planteados por METROPLÚS S.A. implica la tala de ciento setenta y dos (172) árboles en el tramo de la Carrera 43 A (Avenida el Poblado o Fernando González) entre las calles 29 A Sur y 21 Sur.

---

<sup>1</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=12-1-85991>

<sup>2</sup> El Tramo 2B se encuentra entre la carrera 43A (Avenida El Poblado o Fernando González) y las calles 21 sur y 31 sur del Municipio de Envigado. Y permitiría unir el corredor de la Pretronal Sur Envigado con Medellín. Comienza en los límites con Medellín, cerca al Centro Comercial La Frontera (calle 21 sur), pasa por la Casa Museo Otraparte, la quebrada La Ayurá hasta a la Calle 30 sur.

<sup>3</sup> El permiso de aprovechamiento de árbol forestal aislado es una autorización que se solicita para aprovechar árboles aislados de bosque natural, ubicados en terrenos de dominio público o en predios de propiedad privada, que (i) se encuentren caídos o muertos por causas naturales; (ii) requieran ser talados, trasplantados o reubicados para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura; o (i) que por razones de orden sanitario debidamente comprobadas requieran ser talados.

Manifiestan que el túnel verde de la Av. El Poblado es un patrimonio natural, histórico y cultural que hace parte de la identidad de los habitantes del Valle de Aburrá. Y dicen seguidamente, que entre los servicios ambientales que prestan los árboles que lo componen se encuentran el de: (i) regulación microclimática; (ii) control de la radiación solar y del albedo y (iii) protección de los suelos frente a los eventos de lluvia, entre otros.

Sostienen que se encuentran ante un riesgo inminente, por el daño grave e irreparable que puede causar la negativa de los demandados de suspender la tala, y justifican con ello la presentación de la acción popular de manera excepcional, sin el cumplimiento del requisito de procedibilidad previsto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup>

Finalmente, solicitan de manera especial que se decrete como medida cautelar de urgencia, la suspensión provisional de la Resolución No. 130 AS – 1210 – 7152 de 2012 por medio del cual la CORANTIOQUIA otorgó un permiso de aprovechamiento de árboles aislados a METROPLÚS S.A.

## 1.2. PRETENSIONES

Solicitan que se protejan los derechos colectivos invocados y que, en consecuencia, se declare la suspensión de las actividades derivadas de la Resolución No. 130AS- 1210 7152 de 2012 expedida por CORANTIOQUIA, que autoriza la intervención forestal a árboles aislados en la Carrera 43A entre las

---

<sup>4</sup> ARTÍCULO 144. *PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS*. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

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

**Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.** (Negrilla fuera del texto).

Calles 29A y 21 Sur, y de cualquier actividad arbórea que incluya tala, trasplante o poda.

Además pretenden que se ordene a los demandados que presenten nuevos diseños de la obra que permitan conservar el Túnel Verde, como la no construcción de estaciones en el trayecto, el rediseño de las estaciones, la habilitación de uno de los 2 carriles exclusivos para el Metroplús, la disminución del tamaño de los buses articulados, entre otros, así como la condena en costas a los demandados y la aprobación del amparo de pobreza.

### **1.3. ACTUACION EN PRIMERA INSTANCIA**

Mediante auto de 3 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda popular y decretó la medida cautelar solicitada por los actores, luego de considerar que se encontraba suficientemente acreditada la afectación de manera grave de los intereses colectivos invocados, y que resultaba procedente la adopción de medidas efectivas para proteger tales intereses, ante la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Inconformes con tal decisión, los accionados interpusieron sendos recursos de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron resueltos por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante auto del 22 de julio de 2013, que rechazó el recurso de reposición por improcedente, y concedió, en el efecto devolutivo ante el Consejo de Estado, los recursos de apelación oportunamente presentados por los apoderados de la sociedad AIA, el Municipio de Envigado y METROPLÚS S.A.

## **II. EL AUTO RECURRIDO**

Mediante providencia de 3 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo de Antioquia (Sala Primera de Oralidad), resolvió:

*“PRIMERO. ADMITIR la demanda que en ejercicio de la Acción Popular consagrada en la Ley 472 de 1998 proponen JUAN CARLOS*

VALENCIA, FABIO MAURICIO MARTINEZ, JULIANA VÉLEZ ECHEVERRI, ALEJANDRO JIMENEZ OSPINA Y CAMILO QUINTERO GIRALDO, en nombre propio y en contra de CORANTIOQUIA, MUNICIPIO DE ENVIGADO, METROPLÚS S.A. y ARQUITECTOS E INGENIEROS ASOCIADOS.

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE a los Representantes Legales de las entidades demandadas en la forma prevista en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998 en concordancia con los artículos 197 a 200 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por el Artículo 612 del Código General del Proceso.

TERCERO. INFORMAR a los miembros de la comunidad del Municipio de Envigado, a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios, a cargo de la parte accionante.

CUARTO. NOTIFÍQUESE personalmente al Procurador Judicial Delegado ante esta Corporación y al Defensor del Pueblo, para que intervengan en el proceso como parte pública, si a bien lo tiene.

QUINTO. CORRÁSE traslado a las entidades demandadas, por el término de diez (10) días, para que contesten la demanda y puedan solicitar la práctica de pruebas que estimen necesarias, con la advertencia de que las excepciones serán las que consagra el artículo 23 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO. SE DECRETA como medida cautelar de urgencia, la suspensión de la tala de árboles, autorizada por la Resolución No. 130AS – 1210 – 1752 del 17 de octubre de 2012; de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, - CORANTIOQUIA, mientras se tramita el proceso o hasta tanto las entidades demandadas acrediten que dicha tala no afecta de manera grave los intereses colectivos invocados o adopten las medidas efectivas para proteger tales intereses, conforme se expuso en la parte motiva.

SEPTIMO. SE CONCEDE EL AMPARO DE POBREZA, advirtiéndole a la parte actora que no queda exenta de pagar la publicación a que refiere el artículo 21 de la Ley 472 de 1998.”

Lo anterior, por considerar que se cumplían los requisitos previstos en el artículo 231<sup>5</sup> del C.P.A.C.A. para decretar medidas cautelares.

Para el Tribunal, en cuanto a la primera exigencia, era claro que la demanda estaba razonablemente fundada en derecho, pues se trataba de proteger los derechos colectivos al medio ambiente y otros amparados en la Ley 472 de 1998; respecto del segundo requisito, el que tiene que ver con que se demuestre la titularidad del derecho, también lo encontró cumplido, después de tener en cuenta que la acción popular no requiere legitimación especial por activa para demandar, como quiera que puede ser interpuesta por cualquier persona y sin necesidad de abogado; sobre el tercer parámetro, relativo a sustento probatorio, dijo que de las pruebas aportadas con la demanda se desprendía que la gravedad del asunto, permitía considerar más gravoso permitir la continuidad de la tala de árboles que adoptar la medida cautelar; y por último, manifestó que el perjuicio irremediable se podía llegar a consumir, con el hecho de postergar al momento de la sentencia la decisión final sobre las pretensiones.

En el mismo proveído, el Tribunal concedió el amparo de pobreza solicitado por los accionantes, luego de exponer la regulación la normativa que prevé esta figura procesal, y de reseñar brevemente lo que respecto de ella a dicho la doctrina y la jurisprudencia.

---

<sup>5</sup> ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.**
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.**
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.**
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:**
  - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o**
  - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”** (Negrilla fuera del texto original)

### III. FUNDAMENTO DE LOS RECURSOS

3.1 La sociedad AIA, el 9 de julio de 2013, se opuso a la suspensión de la tala de árboles, fundamentando su escrito en el numeral b) del artículo 26 de la Ley 472 de 1998, y manifestando con ello, que con la decisión judicial del Tribunal se estaba generando un perjuicio cierto e inminente que afectaba no solo a las partes demandadas, sino también a la comunidad del Municipio de Envigado y del Área Metropolitana.

Para la constructora la suspensión de la tala de algunos individuos arbóreos influye de manera directa en la ejecución del contrato de obra, pues el tramo mencionado forma parte de la ruta crítica del proyecto; esto es, constituye una actividad sin la cual el objeto contractual no puede ejecutarse. Resultando en esos términos, lesiva para los intereses públicos, al afectar de modo directo el equilibrio económico del contrato para el contratista, previsto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, y obligar a restituir a la entidad contratante dicho equilibrio con cargo al patrimonio público.

Por último, la sociedad AIA no encontró justificada la solicitud de medida cautelar presentada en la demanda, por falta de pruebas que demostraran la afectación grave de los intereses colectivos. Así como tampoco consideró satisfactoria la motivación ofrecida por el Tribunal en el auto recurrido, por ser precaria en el análisis concreto de la situación y por fundamentar la decisión con un supuesto de vulneración.

3.2 METROPLÚS S.A., el 10 de julio de 2013, interpuso recurso de apelación argumentando que el Tribunal Administrativo de Antioquia no motivó de manera suficiente el auto de 3 de julio de 2013, pues se limitó a enunciar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, sin realizar una evaluación a fondo de las pruebas contenidas en el expediente que detallara con certeza la procedencia de la medida cautelar. Dentro de esa consideración sostuvo además, que los actores populares no cumplieron con la carga de la prueba que exige el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 para soportar la solicitud de la medida cautelar.

Señaló que en el caso bajo examen la intervención en el corredor de la Carrera



43ª no alcanzaba a producir un deterioro o afectación grave al medio ambiente y a los derechos colectivos invocados en la demanda popular, teniendo en cuenta que no fue necesaria la obtención de licencia ambiental para ejecutar el diseño, sino solicitud de un permiso de aprovechamiento de árboles forestales aislados. Al respecto aclaró, que se debe obtener una licencia ambiental, según el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, cuando se va a *“producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”*.

Finalmente mencionó, que la tala de árboles cuestionada no puede producir un perjuicio irremediable, toda vez que CORANTIOQUIA, realizó los estudios necesarios con el fin de determinar cuáles especies de árboles se podían talar y cuáles no, y ordenó que METROPLÚS S.A. debía reponer los árboles talados con la siembra de 522 especies, propuesta que METROPLÚS S.A. mejoró ante la comunidad para elevarla a 2000, haciendo una equivalencia de 15 árboles sembrados por cada árbol talado.

3.3 La Alcaldía de Envigado, el 11 de julio de 2013, impugnó la medida cautelar de urgencia concedida por el Tribunal manifestando que:

- a) Los árboles del conjunto denominado túnel verde no tienen ninguna declaratoria de protección ambiental.
- b) Los impactos que se generarían con el desarrollo del proyecto son recuperables en el corto y mediano plazo, con adecuadas medidas de control y con el desarrollo de un plan de reposiciones de árboles.
- c) El plan de reposición de siembra de árboles complementará el conjunto que se conservará en pie durante la obra, con lo cual el conjunto aumentará en número de ejemplares arbóreos y de especies.
- d) Ya se han realizado modificaciones a diseños y otros componentes hasta donde lo permite el proyecto, haciendo posible conservar y dar tratamiento ambiental especial a árboles importantes como los de la Casa Museo Fernando Gonzalez, entre otros.
- e) El sistema masivo de transporte, por el hecho de movilizar más personas que el transporte particular, genera menores emisiones de gases

contaminantes, y reduce el grado de accidentalidad que presenta la ciudad.

#### IV. CONSIDERACIONES

El artículo 2º inciso 2º de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, y 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. De otro lado el artículo 9º ibídem, señala que esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

##### 4.1. Marco normativo

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, establece que el juez de oficio o a petición de parte, podrá decretar, **debidamente motivadas**, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

Entre otras, 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.*

*PARAGRAFO 1o. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*

*PARAGRAFO 2o. 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.”*

En ese orden de ideas, el artículo 26 de la Ley 472 de 1998, dispone que las medidas cautelares podrán ser objeto de los recursos de reposición y de apelación, los cuales deberán ser resueltos en el término de 5 días.

Asimismo, la oposición a estas deberá 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.”*

Quien alegue cualquiera de las anteriores causales deberá demostrarla, y será, precisamente, ese elemento probatorio el que servirá de fundamento al juez para decretar la respectiva medida cautelar.

Los mencionados presupuestos para la procedencia de una medida cautelar, de acuerdo con la citada normativa, hacen relación a lo siguiente:

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.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) - Ley 1437 de 2011 - en el Capítulo XI, estipuló las medidas cautelares, cuyas normas deben aplicarse en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las acciones populares y de tutela.

Al respecto, el artículo 229 prevé lo siguiente:

*“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

***Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la***

***Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.”***

(Negrillas fuera del texto)

De la lectura del párrafo transcrito podría pensarse que, a primera vista, dicha normativa deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 en relación con las medidas cautelares. Empero, ello no es así, como pasa a explicarse a continuación:

Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998 tratándose de la protección de derechos colectivos.

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, norma especial de las acciones populares, faculta al juez constitucional para que decrete **las medidas previas que estime pertinentes** para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado y en particular, puede 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;  
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  
...”

**De lo anterior, se advierte que la precitada Ley le otorga amplias facultades al juez constitucional para que decrete cualquier medida cautelar que estime pertinente, en aras de salvaguardar los derechos colectivos, de suerte que el listado de medidas contenidas en el artículo 25 es meramente enunciativo y no taxativo.**

Así lo ha precisado la Sección Primera Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos, los cuales se citan a continuación:

*“En armonía con dicha disposición, el artículo 25 de la citada ley, prevé*

*que 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, conforme a esta norma, podrá decretar las siguientes:*

*(...)*

*El decreto de una de tales medidas, o de otras distintas a éstas pero que resulten procedentes para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos.”<sup>6</sup>*

*“Por su parte, el artículo 17 ibídem, preceptúa que en desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediabiles o irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos colectivos.*

*A su turno, el artículo 25 de la ley comentada, dispone que 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 esta norma se establecen algunas de las medidas que pueden ordenarse en ese sentido.”<sup>7</sup>*

**Igualmente, el listado de medidas cautelares contenido en el artículo 230 del CPACA, no es taxativo, pues pese a que la mencionada disposición enumera una serie de medidas cautelares, el artículo 229 que lo precede indica que se pueden decretar las medidas cautelares que considere necesarias:**

*“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

*1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

---

<sup>6</sup> Exp. núm. 2003-00201, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>7</sup> Exp. núm. 2005-01115, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

*2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

*3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*

*4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*

*5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

*Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.”*

Visto lo anterior, la Sala, en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente.

Advierte la Sala que la intención del legislador no fue derogar la Ley 472 de 1998 en relación con la posibilidad que tiene el juez de decretar cualquier medida cautelar, pues así se precisó en los antecedentes de la Ley 1437 de 2011, los cuales se transcriben a continuación:

*“g. En relación con medidas cautelares*

*Las medidas cautelares contempladas en el proyecto, se constituyen en el más novedoso y eficaz instrumento para lograr la tutela judicial efectiva. Por ello se propone en el artículo 224 que incluso puedan se decretadas de oficio para la protección de derechos fundamentales o colectivos.*

*Cabe precisar que el proyecto deja intactas la medidas cautelares concebidas por la Ley 472 de 1998, en las acciones encaminadas a la protección de derechos e intereses colectivos, que permiten al juez adoptar todas las que considere necesarias para su protección, con independencia de que sean pedidas en la demanda, u otras diferentes.*

*Así mismo se mantienen intangibles aquellas concebidas para las acciones de grupo por la misma normativa...”*

*“Propuestas de modificaciones para el 2º debate.*

*(...)*

*En el artículo doscientos treinta (230) sobre medidas cautelares, se amplía el universo de las misma a todos los procesos que se adelantan en la jurisdicción contencioso administrativa sin cambiar la esencia de lo aprobado en primer debate se reformula el contenido y el trámite del recurso de apelación en los artículos doscientos cuarenta y cuatro (244), doscientos cuarenta y cinco (245) y doscientos cuarenta y seis (246).”<sup>8</sup>*

Por lo demás, considera la Sala que las otras disposiciones de la Ley 1437 de 2011, no amenazan las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 de 1998 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que se pueden aplicar en su totalidad.

#### **4.2 Del Derecho al Goce de un Medio Ambiente Sano y la Existencia del Equilibrio Ecológico, el Manejo y Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables.**

El medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia constitucional<sup>9</sup> ha denominado la "*Constitución Ecológica*", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la sociedad con la naturaleza y que se encaminan a proteger el medio ambiente.

En este sentido los artículos 8º, 58, 79, 80 y 95 Superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial

---

<sup>8</sup> Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley núm. 198 de 2009 Senado.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

#### **4.3. Del Principio de Precaución.**

Cabe destacar, que en reiteradas oportunidades ésta Sala ha considerado que éste principio proclamado en el Tratado de Río, y consagrado también en la Ley 99 de 1993, es consonante con los deberes de protección y conservación del medio ambiente consagrados en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, a cuyo tenor: *“(...) la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, **prescribió en su principio 15 que los Estados deben valerse del principio de precaución, debiendo tomar las medidas eficaces que impidan un daño ambiental, ante un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, así no exista certeza científica absoluta sobre las consecuencias que este pueda generar. Si bien los Estados no deben adherirse a esta declaración, por no tratarse de un convenio o tratado, debe destacarse que dicha declaración ha sido carta de ruta en materia medio ambiental para el legislador colombiano.***

*De hecho, la Ley 99 de 1993, **por la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental,** se refirió al principio de precaución, en el numeral 6° del artículo 1°, disponiendo que pese a que en la formulación de políticas ambientales el Estado debía tener en cuenta el resultado de los procesos de investigación científica, debe asimismo dar aplicación al principio de precaución conforme al cual “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”*

#### 4.4. Caso concreto

En el presente caso, lo pretendido por los accionantes es que se amparen los derechos colectivos que consideran violados con ocasión de la tala de árboles autorizada por la Resolución No. 130AS-1210-1752 de 2012, expedida por CORANTIOQUIA, bajo la modalidad de aprovechamiento forestal de árboles aislados, para la ejecución de los diseños planteados por METROPLÚS S.A. en la construcción en el Municipio de Envigado del Tramo 2B del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá.

En efecto, a través del auto apelado de fecha 3 de julio de los corrientes, el Tribunal Administrativo de Antioquia (Sala Primera de Oralidad) además de admitir la demanda popular decretó en el numeral sexto la siguiente medida cautelar:

*“SEXTO. SE DECRETA como medida cautelar de urgencia, la suspensión de la tala de árboles, autorizada por la Resolución No. 130AS – 1210 – 1752 del 17 de octubre de 2012; de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia, - CORANTIOQUIA, mientras se tramita el proceso o hasta tanto las entidades demandadas acrediten que dicha tala no afecta de manera grave los intereses colectivos invocados o adopten las medidas efectivas para proteger tales intereses, conforme se expuso en la parte motiva.”*

Inconformes con lo anterior, los recurrentes alegaron la improcedencia de la medida cautelar decretada, argumentando: (i) que el Tribunal no motivó el auto recurrido de manera suficiente como para justificar la decisión adoptada; (ii) que los actores populares no soportaron en debida forma la solicitud de la medida cautelar, pues no demostraron la vulneración de los derechos colectivos invocados, incumpliendo así con la carga probatoria especial que se exige en el trámite de las acciones populares la petición de este tipo de medidas; y (iii) que la medida cautelar antes que evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, causa perjuicios ciertos e inminentes al interés público, al detener la ejecución del proyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, que genera un número importante de beneficios a la comunidad.

De acuerdo con lo expuesto, y tras examinar la actuación, advierte la Sala que, si bien la referida violación de derechos colectivos aludida por los accionantes en la demanda no se encuentra plenamente acreditada, del material probatorio, sí resulta posible advertir la amenaza que enfrenta el recurso ambiental objeto de la presente acción, siendo entonces pertinente mantener la medida preventiva adoptada por el *a quo*, pues pese a no existir plena certeza técnica de la afectación alegada por los actores, sí existen indicios que, de conformidad con el principio de precaución anteriormente aludido, permiten suponer que la zona ambiental es objeto de un posible peligro irremediable. Además, revocar la medida cautelar, sería equivalente a negar la protección y dejar sin objeto la acción popular.

Así las cosas, la Sala confirmará el auto proferido el 3 de julio de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia (Sala Primera de Oralidad), en lo referente al decreto de la medida cautelar.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

**RESUELVE:**

**PRIMERO. CONFIRMAR** el auto de 3 de julio de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia (Sala Primera de Oralidad), en lo referente al decreto de la medida cautelar.

Cópiese, notifíquese y, en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada en la fecha.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**