



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Número único de radicación: 850012331000201100111-01

Actor: Carlos Roa Alfonso

Demandados: Frontera Energy Colombia Corp. (antes Petrominerales Ltd. sucursal Colombia¹); Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible² – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; Agencia Nacional de Hidrocarburos; Ministerio de Minas y Energía; Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía; Departamento de Casanare y Municipio de Monterrey – Casanare

Terceros: VICPAR S.A., José Joaquín Mora Acevedo, Ferney Alonso Mora Acevedo, Gilberto Antonio Acevedo, Nubia Leticia Mora Acevedo, Matilde Mora Acevedo, Ana Tulia Mora Acevedo y Beatriz Mora Acevedo (Copropietarios del predio Las Brisas)

Tema: Derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; ocupación de cauce; principio de prevención; reforestación de la capa vegetal

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y Petrominerales Ltda., Sucursal Colombia, contra la sentencia proferida el 23 de agosto de 2012 por el Tribunal Administrativo de Casanare.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) antecedentes; ii) consideraciones de la Sala; y iii) resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

¹ Según certificado de matrícula de sucursal de sociedad extranjera núm. 01301617 que reposa en SAMAI.

² Antes Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.



I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El actor popular presentó demanda³ en ejercicio del respectivo medio de control, contra de la empresa Petrominerales Ltda. sucursal Colombia; el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Agencia Nacional de Hidrocarburos; el Ministerio de Minas y Energía, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía; la Gobernación de Casanare; la Alcaldía Municipal de Monterrey, con el objeto de lograr la protección de los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano; la moralidad administrativa; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Pretensiones

2. La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

[...] PRIMERA: *Se tomen las medidas inmediatas que evite un daño contingente mayor al que se está presentando y se haga cesar el peligro, la amenaza y la vulneración de los Derechos Colectivos demandados, por cuanto este taponamiento ha hecho grandes daños al ecosistema y en este momento no se han establecido de manera concreta los mismos en cuanto a las especies y el ecosistema que ha sido afectado de manera grave.*

SEGUNDA: *Se ordene establecer por parte de las autoridades ambientales un diagnóstico acerca de los daños que ha sufrido el caño "Las Puertas" y su ecosistema y se presente al despacho un plan de recuperación del mismo a corto y mediano plazo, el cual recoja todos los componentes que se deben recuperar, con el ánimo de restituir las cosas a su estado anterior, vale la pena advertir señor Magistrado que intervenir el cauce en este momento en que el Caño lleva gran cauce es provocar sedimentación aguas abajo por la remoción de los materiales de arrastre que se han depositado allí por razón de las veces en que el taponamiento ha sido arrastrado por la fuerza del agua.*

TERCERA: *Que se declare que la sociedad demandada PETROMINERALES LTDA SUCURSAL COLOMBIA, representada por su apoderado general o por quien haga sus veces, Está ejerciendo una actividad que pone en riesgo los recursos naturales e impide el goce de un ambiente sano.*

CUARTA: *Que de acuerdo con la pretensión anterior, se ordene que la sociedad demandada PETROMINERALES LTDA SUCURSAL COLOMBIA, cese, en forma inmediata, en las actividades que realiza, con relación a la construcción de la vía de acceso y la locación, las*

³ Por medio de auto de 17 de junio de 2021, la Sección Tercera de esta Corporación, resolvió remitir el expediente a esta sección.



cuales han generado esta situación de impacto ambiental en el Predio Las Brisas de propiedad del señor Gilberto Antonio Mora Acevedo y Herederos.

QUINTA: Se ordene a las entidades que tienen el deber de vigilar el cumplimiento de la Constitución Política, Leyes, Decretos y actos administrativos en materia ambiental; estos últimos como la Licencia ambiental (Resolución 350 de febrero 28 de 2011, emanada del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL), otorgada a la empresa PETROMINERALES, la cual autoriza la intervención de la zona y exige el cumplimiento de unos deberes, el Estudio de Impacto Ambiental los Planes de Manejo Ambiental y los Informes Ambientales (ICA), cumplir a cabalidad con sus deberes puesto que a través de todo este tiempo no han hecho nada por proteger este recurso hídrico, con lo cual no hay un compromiso real con sus funciones y por lo tanto se quebranta el goce de una Moral Administrativa que genere credibilidad en la comunidad. Por lo anterior exigir las acciones llevadas a cabo por el Ministerio y la CORPORINOQUIA (sic), habida cuenta que han realizado 2 visitas y no se conoce ninguna respuesta.

SEXTA: Que como consecuencia de la demanda y amparo de las garantías de una moral administrativa acorde con las exigencias de la intervención tan desmedida que están haciendo las empresas del sector petrolero en nuestro Departamento, por parte de los funcionarios de MINISTERIOS DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, empezando por la Ministra que lo representa y la CORPORINOQUIA; en el evento en que ustedes honorables magistrados adviertan omisiones en sus funciones, se sirvan compulsar copias al Despacho del, Señor Procurador General de la Nación para que investigue tales conductas. Así mismo, se ordene la compulsión de copias de todas las piezas procesales que puedan servir para determinar responsabilidades por los Delitos Contra los Recursos Naturales que en este momento cursa en la Fiscalía Seccional de Monterrey Casanare, aún que comprometan a estos funcionarios en la modalidad culposa por no haber actuado a tiempo y permitir el deterioro de esta fuente hídrica (caño Las Brisas) y el ecosistema existente en él.

OCTAVA: Que la sociedad demandada y los Entes Administrativos del nivel Nacional y Departamental acaten inmediatamente la orden que su despacho les imparta y determine según la sentencia que se profiera en el proceso.

NOVENA: Que la sociedad y Entidades demandadas sean condenadas en costas [...]⁴.

Presupuestos fácticos

3. La parte actora indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

3.1. Indicó que la empresa Petrominerales Ltda. sucursal Colombia había comenzado la construcción de una plataforma para perforar un pozo denominado "Bromelia" en el proyecto llanos 25, contrató a la empresa VICPAR S.A. para la construcción de la vía de acceso y la locación de perforación, la cual se encontraba en proceso al momento de la demanda.

3.2. Manifestó que la línea de entrada al sitio de perforación atravesaba terrenos de la parte demandante, quienes actualmente están en un proceso litigioso para obtener la servidumbre necesaria.

⁴ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 1 y siguientes.



3.3. Determinó que la intervención del cauce del "Caño Las Puertas" por parte de Petrominerales Ltda. fue irregular, ya que la licencia ambiental otorgada solo autorizaba la ocupación de cauces para la construcción de alcantarillas, no para la intervención realizada.

3.4. Afirmó que hace seis meses la empresa taponó el cauce del caño con material de arrastre, creando una barrera que incomunicó a las especies acuáticas y afectó el flujo natural del agua.

3.5. Señaló que la construcción de un puente fue iniciada debido a que los taponamientos se colapsaron en varias ocasiones, lo que provocó sedimentación y la pérdida de un pozo natural que servía de refugio para diversas especies.

3.6. Reportó que la empresa realizó otra intervención, instalando tubos plásticos y nuevamente tapando el cauce, lo que llevó a más colapsos debido al aumento del caudal del caño.

3.7. Informó que se notificó a los entes de control, como el Ministerio del Medio Ambiente y Corporinoquía, sobre la situación, pero no se han tomado acciones, lo que ha permitido que los daños ambientales se agraven.

3.8. Destacó que, a pesar de tener autorización para realizar obras definitivas, Petrominerales optó por soluciones provisionales para minimizar costos, afectando gravemente el medio ambiente.

3.9. Subrayó que en la misma licencia se imponen obligaciones que no han sido cumplidas, como realizar las obras durante la época de menor caudal y no interferir en el curso del agua.

3.10. Se realizó una reunión el 6 de julio con representantes de la empresa y la comunidad, donde se solicitó la suspensión de las obras, pero en lugar de ello, se continuaron los trabajos, empeorando la situación ambiental.



Contestaciones de la demanda

4. **La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUÍA** contestó la demanda, se opuso a las pretensiones formuladas, así:

4.1. Indicó que la empresa Petrominerales Ltda. radicó el oficio No. PC-C-1246-10 en la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía el 30 de marzo de 2010, cumpliendo con los requisitos de los Decretos 1220 de 2005 y 2820 de 2010 para obtener la Licencia Ambiental del proyecto "*Área de interés de perforación exploratoria Llanos 25*".

4.2. Manifestó que Petrominerales Ltda. solicitó la viabilidad técnica y ambiental para diversos permisos ambientales necesarios, incluyendo la concesión de aguas y la autorización de manejo de residuos sólidos. En respuesta, CORPORINOQUÍA abrió el Expediente de Licencias No. 500.29.10.091, donde se recopiló toda la documentación relacionada con el proyecto.

4.3. Determinó que el Ministerio de Ambiente programó una visita de evaluación del proyecto del 11 al 13 de mayo de 2010, y que, el 19 de mayo de 2010, Petrominerales presentó información adicional sobre un nuevo sitio de ocupación de cauce. En octubre de 2010, la empresa también radicó información técnica sobre la calidad del aire.

4.4. Consideró que mediante el Concepto Técnico núm. 500.10.1.29.11-0486 de abril de 2011, se otorgó viabilidad para la concesión de aguas superficiales y otros permisos, mientras que se denegaron los permisos de vertimiento de aguas residuales industriales. Destacó que la concesión y permisos otorgados son competencia del Ministerio de Ambiente, quien tiene la responsabilidad del control y seguimiento.

4.5. Afirmó que se abrió una queja por intervención en el cauce del Caño Puerta, lo que llevó a una indagación preliminar debido a la obstrucción total de la fuente hídrica, evidenciada en una visita técnica del 15 de abril de 2011. Esta intervención fue considerada no autorizada en la licencia ambiental.

4.6. Subrayó que las conclusiones de la visita técnica indicaron afectaciones ambientales significativas y que se remitieron recomendaciones al Ministerio de



Ambiente para que exigiera el cumplimiento de las regulaciones pertinentes a Petrominerales. La indagación fue archivada para continuar el trámite ante el Ministerio.

4.7. Reiteró que el control de las licencias ambientales y la resolución de quejas son competencia exclusiva del Ministerio de Ambiente, según lo estipulado en la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, y que CORPORINOQUÍA actuó conforme a estos lineamientos al remitir las quejas y conceptos técnicos pertinentes.

4.8. Finalmente, propuso la excepción que denominó: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*⁵.

5. **El Departamento de Casanare** contestó la demanda, por medio de apoderado, en la cual se opuso a las pretensiones formuladas, así:

5.1. Señaló que no es competencia de la Gobernación ninguna de las pretensiones esgrimidas dentro de la acción popular y por ello no está legalmente obligada a cumplir con lo pretendido, por lo cual del departamento guardará silencio frente a ellas y manifestó que no existe vulneración alguna a los derechos colectivos por parte de la administración

5.2. Finalmente, propuso la excepción que denominó: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*⁶.

6. **La Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH** contestó la demanda⁷, se opuso a las pretensiones formuladas, así:

6.1. Manifestó que la ANH, en su contestación, demostró la falta de fundamento fáctico y legal en las reclamaciones del demandante, subrayando que no ha incurrido en omisiones respecto al contrato LLA-25, ya que ha realizado un seguimiento constante a través de sus áreas especializadas, conforme a lo establecido en el Decreto 1760 de 2003.

⁵ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 61 y siguientes.

⁶ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 164 y siguientes.

⁷ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00002, expediente en One Drive del Tribunal archivo denominado: 46_170012333000201900499011EXPEDIENTEDIGI20231101105742



6.2. Consideró que las alegaciones sobre la vulneración del derecho a la moralidad administrativa carecen de sustento, destacando que la jurisprudencia exige una conexión clara entre la transgresión del ordenamiento jurídico y la conducta imputada. Aseguró que la ANH ha actuado dentro de sus competencias y no ha vulnerado dicho derecho.

6.3. Determinó que las responsabilidades en la ejecución de las actividades contractuales recaen en Petrominerales, quien posee autonomía para realizar sus operaciones, de acuerdo con los numerales del contrato E&P LLA-25, y que cualquier obligación de obtención de permisos corresponde exclusivamente a dicha empresa.

6.4. Aclaró que la ANH no puede realizar juicios sobre el cumplimiento de permisos ambientales, función que está a cargo del MAVDT, y que su actuación se limita a la supervisión de obligaciones contractuales, evitando extralimitaciones en sus competencias.

6.5. Indicó que las afirmaciones del demandante sobre daños colaterales no están soportadas documentalmente, y la ANH se basa en los pronunciamientos del MAVDT para abordar las alegaciones planteadas en la acción popular.

6.6. Subrayó que el actor popular no ha probado la afectación de los cuerpos de agua ni el deterioro del ecosistema, limitándose a hacer consideraciones subjetivas que no sustentan la responsabilidad de la ANH en el marco de sus competencias.

6.7. Estableció que los argumentos presentados en relación con la reunión mencionada carecen de validez, pues no hay pruebas que confirmen la alteración del cauce del caño "Las Puertas", y enfatizó que el actor no logró vincular adecuadamente a la ANH con la presunta vulneración de derechos colectivos.

6.8. Finalmente, propuso las excepciones que denominó: *"Falta de legitimación en la causa por pasiva"*; *"Cumplimiento de marco normativo e inexistencia de daño a derechos colectivos"*; *"Improcedencia de la medida cautelar"*; *"Falta de imputación de responsabilidad a la ANH"*⁸.

⁸ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 180 y siguientes.



7. **La Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible** contestó la demanda, se opuso a las pretensiones formuladas, así:

7.1. Indicó que llevó a cabo una visita de seguimiento ambiental el 15 de junio de 2011 al proyecto área de perforación exploratoria Llanos 25, donde se verificó que Petrominerales Colombia Ltd. había comenzado las obras de acceso y la plataforma multipozo Bromelia desde el 29 de marzo de 2011. Durante esta visita, se identificó a VICPAR S.A. como la empresa contratista responsable de la ejecución de las obras, aclarando el Ministerio que no ejerce control sobre la contratación de terceros por parte de la empresa beneficiaria de la licencia ambiental.

7.2. Manifestó que la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 350 del 28 de febrero de 2011 no otorga derechos sobre propiedades privadas. Por ende, el ministerio no tiene competencia en la supervisión de las negociaciones de servidumbres entre Petrominerales y los propietarios de los predios en el área de influencia del proyecto. Asimismo, se autorizó la ocupación de cauces para la construcción de estructuras, aunque el cruce sobre el Caño "Las Puertas" no estaba contemplado inicialmente en la licencia.

7.3. Consideró que, tras el recurso de reposición presentado por Petrominerales, se modificó la Resolución No. 350 para incluir el permiso de ocupación de cauce en las coordenadas específicas del Caño Puertas, debido a un error de transcripción en el documento original. Durante la visita, se observó que se había construido una obra provisional para permitir el paso de maquinaria sobre el caño, que consistía en tubos y material de grava, y que dicha obra no obstruía el flujo del cauce.

7.4. Determinó que, a pesar de recibir denuncias sobre afectaciones al Caño Puertas por parte de las obras, la inspección realizada el 15 de junio de 2011 no evidenció taponamiento del cauce como resultado de las obras provisionales. El ministerio destacó que el cumplimiento de las obligaciones ambientales estipuladas en la licencia se extiende hasta la finalización del proceso de desmantelamiento del proyecto y hasta que el ministerio confirme el cumplimiento de todas las condiciones establecidas.

7.5. Finalmente, propuso las excepciones que denominó: *“Improcedencia de la acción popular”*; *“Improcedencia de control de legalidad de los actos de la administración a través de las acciones populares”*; *“Improcedencia de amparo por*



*violación o amenaza de derecho colectivo alguno por parte del Ministerio”; “Inicio de obras sin licencia ambiental”; y “Ausencia de nexo causal”*⁹.

8. **El señor Ferney Alfonso Mora Acevedo** presentó contestación en los siguientes términos:

8.1. Declaró ser uno de los tantos afectados por los hechos narrados por el actor popular y que afectaron el predio del cual es copropietario por el impacto ambiental generado en las obras adelantadas por la empresa Petrominerales por intermedio de su contratista VICPAR S.A., teniendo en cuenta que esta fuente de agua es la que le da vida y valor al predio¹⁰.

9. **Petrominerales Colombia Ltd. sucursal Colombia**, contestó la demanda, se opuso a las pretensiones formuladas, así:

9.1. Destacó que las actividades relacionadas con la construcción de la plataforma y con el proyecto respectivo, incluyendo las intervenciones en los distintos cuerpos de agua cuentan con las autorizaciones y licencias expedidas por las autoridades ambientales competentes, permisos ya autorizaciones que han sido cumplidas.

9.2. Señaló que el Ministerio de Ambiente y Vivienda Territorial expidió la Resolución 0350 del 28 de febrero de 2011, con la cual se concedió la licencia para el proyecto denominado Área De Perforación Exploratoria Llanos 25. En la mencionada licencia se analizó la forma en la que se intervendría el cauce y su respectivo estudio de impacto ambiental y el uso de pasos provisionales para su protección.

9.3. Indicó que se presentó el fenómeno del hecho superado y el agotamiento de objeto, por cuanto, se radicó ante el ministerio un estudio de impacto ambiental complementario para la intervención del caño mientras se lograba la construcción de un puente definitivo. En el estudio se explicó que *“para mitigar este impacto se deben adecuar pasos provisionales mediante la construcción de alcantarillas y la instalación de enrocados y sedimentadores aguas debajo de cada sitio de cruce”*.

⁹ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 294 y siguientes.

¹⁰ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 488.



En conclusión, la intervención transitoria se ha ceñido en forma estricta a las autorizaciones emitidas por la autoridad ambiental correspondiente e igualmente al contenido del estudio de impacto ambiental.

9.4. Argumentó que no es claro a que se refiere el actor cuando menciona que la línea de entrada pasa por sus terrenos, lo cual deja ver el verdadero interés de la acción, la cual es ventilar los desacuerdos y eventuales controversias que se hubieren podido generar con la intervención en el predio al que se refiere.

9.5. Señaló que el actor popular no identifica la ubicación del predio al que se refiere, sin embargo, Petrominerales no tiene ni podría tener un proceso litigioso con el actor por imposición de la servidumbre, porque la servidumbre petrolera no es impuesta por un juez sino por ministerio de la ley y la discusión se relaciona únicamente con el valor de la indemnización originada en la servidumbre.

9.6. Aclaró que, de acuerdo con los actos administrativos expedidos, una cosa es la manera en la que se intervienen los diferentes cauces y otra es la finalidad de esa intervención. En la Resolución 0350 de 28 de febrero de 2011 se autorizó la ocupación de tales cauces para lograr la construcción de alcantarillas y box culvert y/o puentes en los sitios de cruce, no obstante, mientras se lleva a cabo esa construcción es necesario como medida para garantizar la protección del cauce del caño Las Puertas la construcción de un paso provisional que fue retirado una vez finalizó la construcción de dicho puente.

9.7. Indicó que la intervención consistió en una primera fase en la ubicación de material pétreo sobre el cual se adecuó la vía usando para ello material de afirmado, dicho sistema posibilitaba el flujo de agua, cumpliendo con las obligaciones consignadas en la licencia ambiental. Posteriormente debido a las crecientes del caño se optó por utilizar unos tubos de 32 pulgadas ubicados transversalmente al curso del mismo. Que la construcción se realizó en época de verano y que fueron objeto del imprevisto invierno que afectó al país en la primera mitad del año 2011. Sin embargo, cada vez que se presentaba alguna afectación, se procedió a las labores propias de su reconstrucción con labores de recuperación protección del caño, como la remoción de los escombros y de los elementos del paso provisional que aguas abajo hubieran sido arrastrados por la fuerza de las aguas y se pusieron geotextiles para que funcionaran como sedimentadores aguas abajo del punto a intervenir.



9.8. Señaló que se practicaron pruebas al agua del caño para verificar su calidad, encontrándose que no se afectó negativamente y que todas las características del agua entre ellas su turbiedad, conductividad, acidez, etc. se encontraban muy por debajo de los límites establecidos normativamente. Que no se produjo sedimentación del mismo por las labores efectuadas antes, durante y después de la intervención transitoria, además tampoco es cierto que haya desaparecido el nicho ecológico porque el material que se utilizó pertenecía al mismo río.

9.9. Adujo que las afirmaciones del actor son absolutamente tendenciosas y temerarias en la medida que no es cierto que la construcción del puente hubiera estado condicionada al hallazgo de hidrocarburos. Insistió en que ese fue desde el comienzo el modo de intervención planeado en ese cruce del caño, solo que para su construcción hubo que efectuarse un paso transitorio.

9.10. Finalmente, propuso las excepciones que denominó: i) “*Carencia de fundamento de la acción por existir un hecho superado*”; ii) “*Ausencia de violación o puesta en peligro de los derechos colectivos*”; iii) “*Ausencia de daño ambiental*”; iv); “*Ausencia de nexo causal*”; v) “*Ausencia de violación o puesta en peligro del derecho colectivo a la moralidad administrativa*”; vi) “*Falta de legitimación en la causa por pasiva de Petrominerales en cuanto al derecho a la moralidad administrativa*”; vii) “*Ausencia de violación o puesta en peligro del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente*”; y viii) “*la genérica*”¹¹.

10. **La sociedad VICPAR S.A.** contestó la demanda, se opuso a las pretensiones formuladas, así:

10.1. Indicó que las actividades se ejecutaron en el marco de las licencias ambientales Resoluciones 350 de 2011 y 1361 de 2011, dando cumplimiento a la normatividad ambiental vigente y a las acciones definidas en el Plan de Manejo Ambiental. En el mencionado plan se determinó que la intervención sería mínima para evitar la alteración de los cuerpos de agua de acuerdo con la ficha PMCA-11 donde se describen las actividades ambientales previas al iniciar la construcción, etapa de descapote y manejo de cruces durante la etapa de construcción.

¹¹ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 500 y ss.



10.2. Resaltó que durante la ocupación del cauce del caño Las Puertas, este nunca fue objeto de un taponamiento total con material de arrastre como lo afirma el actor, por el contrario, las obras permitían en todo momento el flujo del cuerpo de agua.

10.3. Aclaró que, si bien es cierto, el puente provisional se vio afectado como consecuencia de la ola invernal presentada ocasionando el aumento del caudal y el deterioro del paso provisional, el mismo fue reconstruido efectuándose de manera oportuna las labores de limpieza de la mano de acciones de recuperación y protección del caño.

10.4. Mencionó que es pertinente para llegar a la conclusión mencionada por el actor en el punto de que se haya generado una sedimentación del caño y taponamiento de un pozo natural, conocer el estado de la calidad del cuerpo de agua intervenido por medio de estudios técnicos que permitan conocer el estado anterior y posterior a la obra.

10.5. Finalmente, propuso las excepciones que denominó: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”*; *“Ausencia de fundamento de la acción por tratarse de un hecho superado”*; *“Inexistencia de vulneración de derechos colectivos”*; y la *“Excepción genérica”*.

11. **La Nación – Ministerio de Minas y Energía** contestó la demanda, se opuso a las pretensiones formuladas, así:

11.1. Indicó que el ministerio no tiene competencias ni funciones de autoridad ambiental y no otorga licencias ambientales y mucho menos le corresponde realizar funciones de inspección y vigilancia en materia ambiental.

11.2. Señaló que no es responsable de la construcción de las obras civiles y trabajos que se adelantan en el pozo denominado Bromelia dentro del proyecto denominado Llanos 25. El Ministerio de Minas regula las actividades relativas a la exploración y explotación de hidrocarburos desde el punto de vista técnico, sin que eso signifique que asume competencias de orden ambiental.

11.3. Resaltó que una vez culminadas las obras civiles de infraestructura del pozo y una vez se haya instalado la subestructura, las compañías petroleras antes de perforar deben dar aviso al ministerio con tres días de anticipación, para que si lo



considera pertinente realice visita de verificación técnica del equipo instalado y la localización que tendrá el pozo.

11.4. Manifestó que el 1 de agosto autorizó la intención de perforar el pozo Bromelia 1, sin perjuicio de la licencia ambiental otorgada por la entidad competente. En el caso concreto como Petrominerales no ha culminado las obras civiles de infraestructura tampoco se ha realizado la visita técnica.

11.5. Finalmente, propuso las excepciones que denominó: *“Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva a favor del Ministerio de Minas y Energía – carece de competencia en materia ambiental”*; *“La competencia del Ministerio De Minas Y Energía en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos es estrictamente técnica, no es ambiental ”*; *“El actor popular no prueba ni demuestran una afectación real al medio ambiente a través de pruebas técnicas y científicas”*; *“Improcedencia de la acción popular para solicitar indemnización de perjuicios”*; *“Inexistencia de vulneración a los intereses colectivos de moralidad administrativa y/o patrimonio público”*; y la *“Improcedencia de conceder incentivo económico a los actores populares en virtud de lo establecido en la Ley 1425 de 2010 que derogó los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1990 – precedente jurisprudencial sentencia de 24 de enero de 2011 del H. Consejo de Estado, Sección Tercera”*¹².

La audiencia de pacto de cumplimiento

12. El Tribunal, mediante audiencia de 25 de noviembre de 2011 llevo a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento y se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes¹³.

Sentencia proferida, en primera instancia

13. El Tribunal Administrativo de Casanare profirió sentencia de 23 de agosto de 2012, en la que resolvió lo siguiente:

“[...] 1° Declarar probadas excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva invocadas por el departamento de Casanare, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH; de oficio, además, respecto del municipio de Monterrey.

¹² Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 308 y ss.

¹³ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 871 y ss.



2° DECLARAR que PETROMINERALES COLOMBIA LTD. SUCURSAL COLOMBIA, por su propia actividad y la AGENCIA (sic) NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA) por omisión, amenazaron y perturbaron el derecho colectivo a un ambiente sano, en virtud de la intervención transitoria de la que fue objeto el caño Las Puertas, en la vía de acceso a la locación de perforación del pozo Bromelia I, en desarrollo del contrato Llanos 25, conforme se indicó en la motivación.

3° ORDENAR a PETROMINERALES COLOMBIA LTD. SUCURSAL COLOMBIA, la preparación y ejecución de las actividades de recuperación de la capa vegetal y del bosque nativo en la ronda protectora del caño Las Puertas, en el sitio objeto de perturbación, en las condiciones y plazos fijados en la motivación.

La AGENCIA (sic) NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA) y CORPORINOQUIA tendrán las obligaciones específicas indicadas en la parte considerativa (“Órdenes que se imparten”).

4° ORDENAR a los terceros propietarios del inmueble adyacente al sitio en que tendrán que ejecutarse las actividades restaurativas aludidas en precedencia, vinculados al proceso y a los efectos del fallo, que permitan el acceso de equipos, materiales y trabajadores que dispongan PETROMINERALES para la realización del proyecto.

La circulación se hará por las vías respecto de las cuales tengan constituida servidumbre o hay adquirido la exploradora; la intervención se concentrará específicamente en la ronda protectora, bien de uso público.

5° DENEGAR las demás pretensiones del actor popular con relación a los otros demandados, por hecho parcialmente superado y por inexistencia de daño (moralidad pública), conforme se indicó en la motivación.

6° DISPONER que la verificación directa de la ejecución del fallo, sin perjuicio de la vigilancia judicial, la haga el PROCURADOR JUDICIAL 23 PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS, o quien asuma tales funciones en el futuro. Rendirá informes periódicos trimestrales; el primero, una vez PETROMINERALES le acredite que radicó el proyecto ante la ANLA.

7° Sin costas en la instancia.

8° Sin esperar a ejecutoria, por la Secretaría del Tribunal remítase copia auténtica del fallo, junto con las de demanda, contestación y alegatos de CORPORINOQUIA, al Procurador General de la Nación, para lo indicado en la motivación.

9° En firme, líbrense las comunicaciones de rigor a los representantes legales de las entidades, dependencias, empresas y demás estructuras organizacionales estatales concernidas; igualmente, a la Defensoría del Pueblo, que se ocupará de la inserción en el registro previsto en el art. 80 de la Ley 472 de 1998. Remítanse copia auténtica y completa de este pronunciamiento, con constancia de ejecutoria [...]”¹⁴.

Consideraciones del Tribunal

14. El Tribunal consideró que el problema jurídico de fondo era el siguiente: “[...] Se trata de establecer si las obras de construcción de un paso provisional en el

¹⁴ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 1992 y ss.



cauce del caño “Las Puertas”, ubicado en el municipio de Monterrey, para dar acceso a una locación de la industria petrolera afectaron derechos colectivos¹⁵ por colmatación y modificación del comportamiento natural de las aguas; de ser así, si la ejecución de las medidas cautelares y de los trabajos que acometió la empresa directamente concernida, fueron suficientes para mitigar el impacto ambiental, y en consecuencia, si hay lugar a prescindir de órdenes de restauración o compensación por hecho superado [...]”.

14.1. El Tribunal determinó que el debate se contrae a los bienes públicos constituidos por el cauce de las aguas, la ronda protectora, el ecosistema del área objeto de intervención y en general, los derechos e intereses colectivos que pudieran estar o haber estado comprometidos; por lo cual las discusiones relativas a una eventual afectación de bienes privados, negociación o imposición de servidumbres y otros eventos que pudieran dar lugar a indemnizaciones a particulares, son ajenas a este proceso de interés común y tienen sus propios escenarios judiciales.

14.2. El Tribunal estableció el marco general de las acciones populares y el marco normativo sobre los bienes inherentes al medio ambiente. Señaló los hechos probados y el recaudo probatorio, en el que limitó el marco fáctico y definió que Petrominerales Ltda. por medio de su contratista VICPAR S.A. construyó un paso provisional sobre el cauce del Caño Las Puertas, ubicado en el municipio de Monterrey – Casanare, previo a la construcción del puente definitivo¹⁶. La mencionada obra se incluyó en el estudio de impacto ambiental presentado por Petrominerales Ltda. para el área de perforación exploratoria “Llanos 25”, se propuso como punto de ocupación de cauce y finalmente fue aprobado en la licencia ambiental que le fue concedida por el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

14.3. El Tribunal determinó en la inspección judicial que existía un puente en estructura metálica y placa en concreto; que ya no había presencia de tubos ni piedras en el lecho del cauce que obstruyera el curso de sus aguas. En consecuencia, los hallazgos permitieron desestimar las pretensiones en lo relativo

¹⁵ Cita al pie de la sentencia proferida en primera instancia, los relativos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente; igualmente, sin rigor técnico aludido a la moralidad administrativa.

¹⁶ Cita de la sentencia proferida en primera instancia. “En la inspección judicial practicada el 12 de septiembre de 2011 (fol. 562) se constató que existía un puente en estructura metálica y placa en concreto, el cual estaba en servicio para dar acceso a la locación de la actividad exploratoria (taladro petrolero) conocida como Pozo Bromelia I”.



a los derechos colectivos de contenido esencial ambiental -literales a y c del artículo 4 de la Ley 472 de 1998-; si bien hubo un impacto y amenaza a los bienes comunes, la perturbación fue transitoria y las medidas restaurativas que se ejecutaron produjeron los resultados esperados e inclusive la prueba pericial refirió como resultado que la construcción del paso provisional y del puente vehicular: i) no alteró el cauce del caño; ii) el ecosistema es estable y mejoró el área intervenida; y iii) el agua no sufrió alteraciones atípicas en sus características físicas, químicas y bacteriológicas del recurso que pongan en riesgo la salubridad y el medio ambiente.

14.4. Aclaró que el segundo dictamen precisó que la erosión de los taludes, que alteró la ronda protectora, obedeció al régimen de lluvias y al comportamiento natural de las aguas y que igualmente se habría producido con o sin la intervención artificial de la empresa exploradora, lo que permitió constatar la inspección judicial fue la inexistencia de bosque nativo en el área erosionada, sin que se haya determinado si la tala y potrerización de las riberas fue obra de la accionada o de los propietarios de los inmuebles adyacentes.

14.5. Consideró acoger la recomendación de la Procuradora Judicial 23 en lo relativo a compensaciones ambientales, aunque no está demostrado si la deforestación de la ronda protectora del caño Las Puertas en las inmediaciones del paso provisional objeto de este litigio antecedió a esos trabajos o si fue consecuencia de la alteración del comportamiento de las aguas, que pudieron contribuir a la aceleración del proceso erosivo. Por lo anterior, procedió a darle aplicación al principio de precaución y dispuso medidas restaurativas de la capa vegetal y del bosque nativo, porque si bien la naturaleza realizará su lento proceso de recuperación, se debe acelerar con la intervención humana de manera que las cosas vuelvan a su estado anterior con prontitud, por lo cual impuso específicas obligaciones a Petrominerales, a la ANLA y a la Corporación Autónoma Regional.

14.6. El Tribunal en relación con el derecho colectivo a la moralidad administrativa, consideró que no se declaraba su vulneración por absoluta carencia de prueba y que esa situación no constituía un paz y salvo ambiental para las empresas privadas demandadas, las cuales responderán y comparecerán si llegaren a encontrarse culpables por acción u omisión ante el órgano competente. Indicó que tampoco exonera por anticipado a los servidores públicos que eventualmente hayan retrasado u omitido sus deberes funcionales en lo concreto.



14.7. En relación con el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles, indicó que la situación relacionada con la construcción del paso provisional expuso transitoriamente a la comunidad ribereña del caño Las Puertas, esa situación se corrigió con la construcción del paso elevado, por lo tanto, no se encontró amenazado ni vulnerado el mencionado derecho colectivo.

Recurso de apelación presentado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA

15. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales presentó escrito por medio del cual interpuso el recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, en los siguientes términos:

15.1. Indicó la ausencia de nexo causal, porque no es responsable por las actuaciones realizadas por los particulares. Señaló que en relación con la existencia de una presunta falla del servicio por omisión no existe tal comportamiento por parte del Ministerio, por cuanto se otorgó la licencia ambiental en ejercicio de sus funciones y realizó el seguimiento a la licencia ambiental otorgada y por tanto a las obligaciones allí impuestas y ha colocado las sanciones correspondientes al encontrar algún incumplimiento.

15.2. Señaló que las actividades realizadas como “*simples ciudadanos*” no generan responsabilidad alguna para la administración, por cuanto el particular es totalmente ajeno al ministerio y no cumplen ninguna actividad relacionada con las funciones propias de la entidad. Por el contrario, el particular actúa dentro de la órbita propia de su objeto social y está sujeto a cumplir la norma vigente frente a las autoridades competentes.

15.3. Indicó que el presunto daño ocasionado no guarda relación alguna con la función propia de la entidad, sino que corresponde a la actividad del particular y por lo tanto no puede predicarse un nexo causal entre el presunto daño y la entidad. Manifestó que no se cumple con ninguno de los requisitos mencionados por el Consejo de Estado para que exista responsabilidad del estado, y por esa razón, pierden validez las pretensiones del accionante, por no ser responsable de ninguna actuación lesiva a los derechos individuales o colectivos. Concluye que no existe



ningún tipo de causalidad entre los hechos ocurridos y las funciones de la entidad y en consecuencia no existe ninguna vulneración al derecho a un ambiente sano¹⁷.

Recurso de apelación presentado por Petrominerales Colombia Ltd. sucursal Colombia

16. Petrominerales Colombia Ltd. sucursal Colombia presentó escrito por medio del cual interpuso el recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, en los siguientes términos:

16.1. Indicó que el recurso va dirigido contra los numerales 2 y 3 de la parte resolutive de la sentencia y los que son consecuencia de ellos.

16.2. En relación con la decisión adoptada en el numeral 3 de la parte resolutive del fallo, esta excede el objeto del proceso y el marco jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado para las acciones populares. Indicó que, en virtud del principio de congruencia, el juez debe circunscribir su decisión al marco que las partes establezcan en las correspondientes pretensiones y excepciones. No obstante, es claro que en virtud del desarrollo y evolución de la jurisprudencia se ha admitido que en materia de acciones populares el principio de congruencia se encuentra atenuado o flexibilizado, pero ello no quiere decir que el juez pueda salirse del marco de referencia establecido por el supuesto fáctico de la demanda y la contestación. Por lo anterior se han señalado unos precisos límites que deben respetarse en las sentencias, so pena de que se entienda violado en forma grave el derecho de defensa y contradicción.

16.3. Señaló que la atenuación del principio de congruencia solo es procedente en aquellos casos en los que se hubieran acogido las pretensiones de la demanda, en la medida que tal atenuación deviene de la interpretación que se ha dado al artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Lo que implica que el juez no pueda basarse en el fallo en otros hechos distintos o extraños de aquellos que fueron expuestos en la demanda y que en todo caso el fallo esté en consonancia con el curso que vayan tomando los hechos en el proceso. Indicó que en ninguna parte se planteó la deforestación como un problema o como un impacto atribuible a las actuaciones de la empresa, tampoco de las pruebas practicadas ni de los dictámenes periciales se analizó el fenómeno natural mencionado.

¹⁷ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 2019 y ss.



16.4. Mencionó que puntualmente en la sentencia proferida en primera instancia se indicó por un lado *“nótese que el segundo dictamen precisó que la erosión de los taludes, que alteró la ronda protectora obedeció al régimen de lluvias y al comportamiento natural de las aguas y que igualmente se habría producido con o sin la intervención artificial de la empresa exploradora”*, lo que evidencia el desconocimiento del principio porque en la única prueba que se practicó, se demostró la no responsabilidad de la empresa en cuanto a la alteración de la ronda protectora, como para permitir que se impongan cargas que no tienen que ver con lo pretendido.

16.5. Puntualizó que el actor popular jamás sostuvo que la empresa hubiere causado daños a la capa vegetal como con la orden que se le está endilgando. Es decir, no se debatió que hubiera una supuesta conducta transgresora fincada en daños de algún tipo a la capa vegetal o a la ronda del río, sino con las supuestas afectaciones que al cuerpo de agua se habían causado. En ese entendido, no es procedente la orden de ejecución de una serie de obras para recuperar una capa vegetal que no se afectó y máxime si ello no formaba parte de las originales imputaciones.

16.6. Señaló que el fallo indicó en la parte motiva que *“[l]os hallazgos de los expertos permiten desestimar las pretensiones en lo relativo a los derechos colectivos de contenido ambiental [...]”*, no siendo admisible la procedencia de órdenes a la empresa como si hubiera causado daños ambientales transgrediendo el legal y autorizado proceder indicado en la licencia ambiental. Por esas razones la decisión resulta ilegal y contraria a los cánones que deben regir el obrar de los jueces.

16.7. Argumentó que existe incongruencia entre las pruebas practicadas, la parte motiva del fallo y la parte resolutive, porque se imponen obligaciones sin sustento probatorio que determine la procedencia de los mandatos impartidos. En el acápite de costas de la sentencia, se expuso que no se impondrían porque no se acogieron todas las pretensiones del actor popular.

16.8. La incongruencia se materializa cuando en la parte motiva del fallo se establece con claridad que todos los posibles impactos generados con la actividad de intervención del caño Las Puertas fueron debidamente mitigados en



cumplimiento de la licencia ambiental, adicionalmente los dictámenes periciales practicados determinaron que las obras desarrolladas se ejecutaron dentro del marco de los actos administrativos que las autorizaron y que se habían realizado todas las actividades necesarias tendientes a proteger el medio ambiente y posterior a todo eso de manera sorpresiva se decide manifestar expresamente que se acogen las pretensiones fragmentariamente.

16.9. Aclaró que en el escrito de la demanda se encontró que el actor sostuvo que: i) se había afectado el cauce del caño Las Puertas; ii) se había afectado la fauna; iii) que había un fenómeno de sedimentación y iv) que se había afectado la calidad de las aguas. Esas circunstancias en ningún caso tienen que ver con la deforestación anunciada por el Tribunal como fundamento para impartir las órdenes impuestas. Indicó que además de lo anterior, destacó que, durante el desarrollo del proceso, el debate probatorio se encargó en establecer si las denuncias presentadas eran ciertas, razón por la cual la defensa se centró en demostrar el recto y legal proceder en cuanto al objeto de la acción, circunstancias que llevaron a que nunca se practicaran pruebas para determinar si se había presentado deforestación. Únicamente se encontró que en uno de los dictámenes periciales practicados se determinó que se había presentado una erosión hidráulica por causa de volumen presentado por la fuerte época de invierno y que pudo presentarse con o sin presencia del paso provisional.

16.10. Argumentó que existe una grave contradicción entre la parte motiva de la sentencia cuando se aduce que no hay lugar a declarar la violación de los derechos o intereses colectivos, con la parte resolutive en la que se dice que tanto Petrominerales como la ANLA amenazaron o pusieron en peligros tales derechos y además se da la orden de ejecutar actividades de recuperación de la capa vegetal del bosque nativo de la ronda protectora del caño. Por lo anterior, solicita la revocatoria de los numerales mencionados y en su lugar declarar prosperas las excepciones propuestas.

16.11. Argumentó que se violó el derecho de defensa y el debido proceso porque las pruebas que se practicaron estuvieron encaminadas a establecer la veracidad o no, de las acusaciones presentadas por el actor popular en el escrito de demanda. Es claro que respecto de la deforestación y sus causas nunca hubo ningún tipo de debate porque la *litis* estaba debidamente fijada por las alegaciones del actor y por



las excepciones planteadas por cada uno de los actores que conforman el extremo pasivo.

16.12. Manifestó que el Tribunal sustentó la orden del numeral 3 sin demostrar si la deforestación de la ronda protectora del caño Las Puertas en las inmediaciones del paso provisional antecedió a esos trabajos o si fue consecuencia de la alteración del comportamiento de las aguas, adolece de elementos probatorios que no fueron objeto de la acción presentada ni del debate probatorio. En suma, indicó que se transgredió el derecho de defensa pues no tuvo la oportunidad de controvertir el punto en particular.

16.13. Señaló que la forma de proceder de Petrominerales fue adecuada, atendiendo los criterios técnicos fijados en la licencia ambiental para proteger el medio ambiente, prueba de ello es que las condiciones actuales del caño Las Puertas son adecuadas ambientalmente y así lo estimaron los expertos. En cuanto a la erosión de las laderas, los peritos concluyeron que Petrominerales había llevado a cabo todas las obras necesarias, como la construcción de los trinchos y los desagües para evitar dicha erosión y afectación de las riberas del caño.

16.14. Aclaró que, en cuanto a la deforestación, es un elemento que apareció de manera absolutamente sorpresiva en el fallo como producto de una mención realizada por la Procuradora Judicial 23 y que el mismo despacho destacó que no se podía imputar en forma alguna responsabilidad respecto de esa situación. Resaltó que de la inspección judicial se evidenció que las riberas del caño se encuentran fuertemente intervenidas por la actividad ganadera de los propietarios y que aguas abajo hay una existencia mínima de especies arbóreas, situación que no tiene nada que ver con la actividad desarrollada por la empresa.

16.15. Señaló que de las pruebas del expediente no se deriva la afectación de las riberas y tampoco si hay una causa diferente a la propia creciente, la única evidencia es la aseveración de alguno de los peritos sobre los efectos de las crecientes en las mismas, lo cual hubiera sucedido con el paso provisional o sin el mismo.

16.16. En relación con el numeral 2 consideró que no amenazó ni perturbó el derecho colectivo a un ambiente sano y que las afectaciones o impactos ambientales se pusieron de presente cuando se solicitó la licencia ambiental y se indicaron cuáles serían los riesgos en el plan de manejo ambiental y en el Estudio



de impacto ambiental. En la licencia se ordenaron una serie de actividades de compensación para mitigar el riesgo, obras que fueron llevadas a cabo por la empresa.

16.17. Resumió que: i) actuó dentro de los parámetros de la licencia ambiental; ii) desarrolló actividades de la forma ordenada por la autoridad ambiental; y iii) cumplió con su deber legal de mitigar los impactos a que habría lugar.

16.18. Argumentó que en la sentencia proferida en primera instancia se le dio un alcance y contenido que no tiene al principio de precaución, porque la figura se debe aplicar hacia el futuro y no respecto de hechos pasados. Para poder aplicar el principio de precaución era necesario estar en una situación de incertidumbre en cuanto a los impactos ambientales, en el caso concreto no fue así, se aplicó el principio para revertir una situación desfavorable ambiental de un hecho ya producido y que no era atribuible a la empresa. Se tiene que se ordenaron actividades para reparar situaciones que no le eran imputables y por hechos que no eran futuros¹⁸.

Actuaciones en segunda instancia

17. El proceso fue repartido inicialmente al Despacho del Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera de la Subsección A de la Sección Tercera, el cual por medio de auto de 28 de junio de 2016¹⁹ corrió traslado por el término de tres (3) días a Petrominerales Ltda. sucursal Colombia, para que sustentara el recurso de apelación, posteriormente mediante auto de 1 de agosto de 2016, resolvió admitir el recurso. Igualmente, el 7 de diciembre por auto adicionó la sentencia de agosto, en el sentido de admitir el recurso de apelación presentado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Por medio de auto de 22 de marzo de 2017 corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera su concepto, de los cuales Petrominerales Colombia Ltd. presentó pronunciamiento.

18. Por medio de auto de 17 de junio de 2021 el Consejero de Estado titular del despacho que conoció primero el proceso, Dr. José Roberto SÁCHICA Méndez,

¹⁸ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 2056 y ss.

¹⁹ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente). Pág. 2054 y ss.



resolvió remitir el expediente a la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado por falta de competencia.

II. CONSIDERACIONES DE SALA

19. La Sala abordará el estudio del presente asunto en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los problemas jurídicos; iii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el principio de prevención en materia ambiental; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho ambiental como garantía del derecho colectivo al goce al ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico; y vi) el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

20. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998²⁰, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019²¹, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 150²² de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011²³, sobre competencia del Consejo de Estado en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

21. La Sala procederá a examinar y a pronunciarse sobre los argumentos expuestos por las partes demandadas en sus recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de 23 de agosto de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, de conformidad con los artículos 320²⁴ y 328²⁵ de la Ley 1564 de 12

²⁰ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

²¹ “[...] Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado [...]”.

²² Modificado por las leyes 1564 y 2080 y en concordancia con el artículo 86 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 “[...] Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción [...]”.

²³ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

²⁴ “[...] **Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo [...]”.

²⁵ “[...] **Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”



de julio de 2012²⁶, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472.

Los problemas jurídicos

22. Corresponde a la Sala, con fundamento en los argumentos de los recursos de apelación resolver:

23. Si existe vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, en caso de comprobarse se analizará si:

23.1. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales es competente para realizar el manejo y seguimiento ambiental de la licencia ambiental otorgada por medio de la Resolución 350 de 28 de febrero de 2011 *“Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones”* y la Resolución 1341 de 1 de julio de 2011 *“Por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución No. 0350 del 28 de febrero de 2011 y se toman otras determinaciones”*.

23.2. Si la decisión adoptada en el numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia proferida en primera instancia excede el objeto del proceso.

23.3. Si hay incongruencia entre las pruebas practicadas, la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia proferida en primera instancia.

23.4. Si hay contradicción entre el contenido de la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia proferida en primera instancia.

23.5. Si se configura la violación del derecho de defensa y el debido proceso de Petrominerales por la decisión adoptada en el numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia proferida en primera instancia.

23.6. Si se atendieron los criterios técnicos fijados en la licencia ambiental para la protección del medio ambiente por parte de Petrominerales Colombia Ltd.

23.7. Si se realizó una indebida aplicación del principio de precaución.

²⁶ *“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”*.



24. En consecuencia, se determinará si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia de 23 de agosto de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, en primera instancia.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

25. Visto el artículo 88 de la Constitución Política, que dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”.

25.1. El artículo 2.º de la Ley 472, define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que 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 [...]”.

25.2. Esta acción tiene por objeto que “*toda persona natural o jurídica*” pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos, cuya amenaza o vulneración debe acreditarse en el trámite del proceso, con miras a la procedencia del amparo pretendido.

25.3. Conforme lo anterior, los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular son los siguientes: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

25.4. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica; sin embargo, “[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la



materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”²⁷.

25.5. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública y un mecanismo propio de la democracia participativa, por lo tanto, puede ser ejercida por “*toda persona*”, organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el principio de prevención en materia ambiental

26. El principio de prevención en materia ambiental tiene sustento en el Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo según el cual “*[...] deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir impacto negativo considerable en el medio, y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente [...]”*.

26.1. Es importante recordar que el artículo 80 de la Constitución Política le impone al Estado la obligación de prevenir los factores de deterioro ambiental; así las cosas, al igual que el principio de precaución, el principio de prevención está señalado en la Ley 99, principalmente por la remisión que efectúa el numeral 1 del artículo 1.º, norma según la cual “*[...] el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en*

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 28 de marzo de 2014; C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; núm. único de radicación 250002327000200190479-01.



la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...]”, postulado que también se manifiesta en el numeral 7 *ibidem* cuando se refiere al principio de “quien contamina paga” al prever que “[...] el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables [...]”.

26.2. La Corte Constitucional en sentencia C-499 de 2015²⁸ se refirió al principio de prevención definiéndolo en los siguientes términos:

“[...] aquel que busca ‘que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave’. La doctrina ha expresado que ‘se ha producido, en nuestros días, una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del derecho internacional público. La finalidad o el objeto último del principio de prevención es, por tanto, evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas’.

Ello encuentra fundamento en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y la Declaración de Río de 1992]. La eficacia práctica de la acción preventiva requiere de una armonización con el principio de precaución, al flexibilizar este último el rigor científico que se exige para que el Estado adopte una determinación. El principio de prevención se aplica en los casos en que es posible conocer las consecuencias sobre el medio ambiente que tiene la puesta en marcha de determinado proyecto o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzca, mientras que el principio de precaución opera en ausencia de certeza científica absoluta [...]”.

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

26.4. En ese sentido la debida diligencia constituye un elemento fundamental del principio de prevención en materia ambiental, teniendo en cuenta que ello implica la aplicación en el proceder de la administración de los instrumentos legales para controlar y eventualmente mitigar los posibles daños sobre el medio ambiente. Es

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-449/15. Referencia: Expediente D-3748. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, numeral 6 (parcial); y, 85, numeral 2º y parágrafo 3 (parcial), de la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.” Demandante: Ricardo Vanegas Sierra. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra, 23 de abril de 2002.



de suma importancia para garantizar la aplicabilidad del mencionado principio, el proceder de acuerdo con el reglamento o instrumento autorizado. Así, la actuación diligente implica acciones de preservación y otras de atención a obligaciones, incluso de carácter internacional.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho ambiental como garantía del derecho colectivo al goce al ambiente sano

27. En el orden internacional²⁹ existen una serie de instrumentos normativos que hacen parte del derecho ambiental, que tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales, del cual se destaca la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que en su preámbulo tiene como objetivo establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas y procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

27.1. Estos principios se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por un lado, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política y, por el otro, debido a que el Estado Colombiano los hizo vinculantes por virtud de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993.³⁰

27.2. En efecto, el artículo 1.º *Ibidem* sobre los principios generales ambientales dispone que:

“[...] La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios:

1. El proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo [...]”.

27.3. En sentido similar, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

²⁹ Sobre este aspecto ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 19 de julio de 2018, proceso identificado con número único de radicación 270012331000201100179-02(AP), C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

³⁰ Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.



"*Protocolo de San Salvador*"³¹, adoptado el 17 de noviembre de 1988, aprobado en nuestro ordenamiento jurídico por virtud de la Ley 319 de 20 de septiembre de 1996³² y promulgado mediante Decreto 429 de 14 de marzo de 2001³³, estableció:

"[...] ARTICULO 11. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente [...]" (Destacado de la Sala).

27.4. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico interno, el medio ambiente está amparado por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional³⁴ ha denominado la "Constitución *Ecológica*", esto es, el conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que fijan los supuestos con fundamento en los cuales debe regularse la interacción entre la sociedad y la naturaleza, con miras a proteger el medio ambiente.

27.5. Sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre las cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: *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 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.

27.6. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas: *i*) como un derecho de las personas, *ii*) como un servicio

³¹ El citado instrumento internacional entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 de acuerdo con lo previsto en su artículo 21, numeral 3.

³² Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

³³ Por el cual se promulga el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.

³⁴ Corte Constitucional: Sentencias T-411 de 17 de junio de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 22 de noviembre de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1 de abril de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-431 de 12 de abril de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



público y, *iii*) como un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

27.7. En relación con el medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional³⁵ ha resaltado su importancia “[...] *ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que "la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]"*.

27.8. Asimismo, sobre el medio ambiente y el equilibrio ecológico, la referida Corporación en sentencia T-046 de 29 de enero de 1999³⁶ precisó lo siguiente:

“[...] cabe señalar que existen unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (C.P., arts. 8, 79 y 80) [...]".

27.9. El marco legal en materia ambiental encuentra sus mediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973³⁷ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974³⁸, cuyos artículos 1.º y 2.º, dictan que el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y precisan que el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-699 de 18 de noviembre de 2015, M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁶ M.P. Hernando Herrera Vergara.

³⁷ *Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.*

³⁸ *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.*



regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

27.10. Más recientemente, la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, “*Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”, prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad y el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, sin perjuicio de la aplicación del principio de precaución.

27.11. Finalmente, el goce de un ambiente sano ha sido entendido, tanto por la Corte Constitucional como por esta Corporación, como un derecho multidimensional fundamental y colectivo. Al respecto, se considera pertinente citar la sentencia proferida por esta Sección el 14 de marzo de 2019³⁹, en los siguientes términos:

“[...] Atendiendo a este marco constitucional, el goce de un ambiente sano ha sido entendido por la Corte Constitucional y por esta Corporación judicial, como un derecho multidimensional fundamental y colectivo⁴⁰. Precisamente, en sentencia de 28 de marzo de 2014, esta Sección adujo lo siguiente:

*“[...] Resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) **derecho fundamental** (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de **derecho-deber** (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de **objetivo social** (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras) y, iv) de **deber del Estado** (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar). [...]”⁴¹*

³⁹ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 14 de marzo de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación: 17001-23-00-000-2011-00337-01 (AP).

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”. Actor: Luis Eduardo Montealegre Lynett. Exp. 0-8379.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01 (AP)



Ahora bien, acerca de la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“[...] Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo.

En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar) y v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior.

Es así como, en relación con la primera de las dimensiones reconocidas al derecho al ambiente sano, como derecho fundamental por su inescindible relación con los derechos a la vida y a la salud, la Corte Constitucional determinó:

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”⁴².

Por su parte, respecto de la connotación de derecho deber, se ha precisado:

“Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente, (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible y (iv) la función ecológica de la propiedad. (...)”

De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o hábitat sano y el deber de velar por la conservación de éste [...]” (Subraya inserta en el texto)

[...]

*Por ello, el **principio de desarrollo sostenible** se convierte en el parámetro que debe guiar las relaciones sociales, ambientales y económicas.*

⁴² Corte Constitucional, Sentencia C - 671 de 2001.



El mencionado principio facilita el proceso de armonización de las tensiones existentes entre el uso y la explotación de los recursos naturales; con la necesidad de conservar y proteger el ambiente⁴³. En efecto, el artículo 80 de la Carta Política consagra una garantía estatal de racionalización de los recursos naturales, a través de la cual se establecen pautas de preservación del ambiente al interior de la estrategia de crecimiento económico que promueva el Estado.

A nivel normativo el artículo 3º de la Ley 99 de 1993, define el desarrollo sostenible como aquel que: “[...] conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades [...]”. En igual sentido, la Ley 1523 de 2012⁴⁴, dispuso en su artículo 3º que: “[...] el desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres [...]”.

Cabe precisar que este concepto también se nutre de diversos compromisos multilaterales de los Estados. Particularmente, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, el informe Brundtland de 1987, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2012 y la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático de 2015, entre otros.

Estos instrumentos internacionales ponen de presente la necesidad de promover políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales desde una estrategia de equidad intergeneracional, la cual reconoce que: i) es necesario preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras; ii) la explotación de los recursos debe ser sostenible, prudente y racional; y, iii) las consideraciones medioambientales deben ser parte de los planes de desarrollo.

En efecto, recientemente el Estado Colombiano suscribió el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y aprobado mediante Ley 1844 de 2017, en cuyo marco el gobierno nacional reitera el compromiso global de armonizar el bienestar de las personas con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente sea considerado como parte fundamental del proceso de desarrollo.

Sin embargo, esta actividad de ponderación de ambos bienes jurídicos no resulta sencilla. Por ello, esta Sección, en la sentencia de 21 de junio de 2001, recordó que el Estado que no puede frenar el desarrollo cuando este sea sostenible. Es decir, aquel que “[...] lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos, ni deteriorar el ambiente [...]”⁴⁵.

Sumado a ello, en la sentencia de 18 de marzo de 2010, la Sección Primera de esta Corporación judicial, al reconocer el escenario complejo que afrontan

⁴³ Consejo de Estado, Sección Primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E1), sentencia de 17 de agosto de 2017. Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00114-01 (AP).

⁴⁴ "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres".

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Oiga Inés Navarrete Barrero.



las autoridades públicas en la interpretación del principio de desarrollo sostenible, puso de presente que: “[...] el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural [...]”⁴⁶.

De igual manera, conforme al criterio jurídico definido en la sentencia de 28 de marzo de 2014⁴⁷, el concepto de desarrollo sostenible posibilita el desarrollo de actividades productivas que conduzcan al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Por lo anterior, es dable concluir que, a nivel normativo y jurisprudencial, la protección del medio ambiente es un tema transversal que tiene como gran garante al Estado, pero que, sin duda, termina involucrando a todas las personas (naturales y jurídicas) que habitan y coexisten en el ecosistema nacional y mundial [...]” (Subrayado del texto).

Análisis del caso concreto

28. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales referidos en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

29. El Tribunal consideró que los dictámenes periciales permiten desestimar las pretensiones en lo relativo a los derechos colectivos de contenido esencial ambiental, porque si bien hubo un impacto y amenaza de los bienes comunes, dicha perturbación fue transitoria y las medidas restaurativas que se ejecutaron produjeron los resultados esperados. Se determinó que la construcción del paso provisional y del puente vehicular: i) no alteraron el cauce del caño; ii) el ecosistema es estable y ya se mejoró el área intervenida; iii) el agua no sufrió alteraciones físicas, químicas y bacteriológicas del recurso que ponga en riesgo la salubridad y el medio ambiente.

30. En el segundo dictamen se precisó que la erosión de los taludes, que alteró la ronda protectora, obedeció al régimen de lluvias y al comportamiento natural de las aguas y que se habría producido con o sin la intervención artificial de la empresa exploradora; lo que permitió constatar la inspección judicial fue la inexistencia de

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AG). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Veilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



bosque nativo en el área erosionada, sin que se haya determinado si la tala y potrerización de las riberas fue obra de la accionada o de los propietarios de los inmuebles adyacentes.

31. El Tribunal consideró que no obstante lo anterior, en virtud del principio de precaución, ordenó las medidas restaurativas de la capa vegetal y del bosque nativo.

32. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que las pruebas relevantes para resolver el caso *sub examine* son las siguientes⁴⁸:

32.1. Copia del formato de informe técnico núm. 500.25.8.49.11-0149 del proceso de gestión de trámites y servicios ambientales de 11 de mayo de 2011 realizado por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, en el que se consignó:

“[...] La queja se presenta en el Municipio de Monterrey situado al suroriente del Casanare donde se logró identificar que el proyecto se denomina “Perforación Exploratoria en el Área de Interés Llanos 25” se encuentra ubicado en jurisdicción de los municipios de Sabanalarga, Tauramena y Monterrey en el departamento de Casanare, se evidenció la intervención total en el cauce del Caño Puertas, en donde se logró identificar la obstrucción total del recurso hídrico debido a la construcción de una obra provisional (terraplén) con material de río para movilización de maquinaria pesada [...].

Siguiendo con el recorrido se evidenció que la construcción de la obra produjo aprovechamiento forestal de arbustos nativos de la región localizados en la franja protectora del caño Puertas, socavación y desestabilización de los taludes del mismo, lo cual puede conllevar que con la ola invernal que afronta en la actualidad el departamento, se provoquen desbordamientos o inundaciones de zonas netamente ganaderas [...].”

32.2. Copia de la Resolución núm. 350 de 28 de febrero de 2011 “*Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones*”, expedida por la Directora de licencias, permisos y trámites ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la que se determinó:

“[...] CONSIDERANDO

[...] Que en relación con las Licencias Ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el parágrafo segundo del artículo 24 del Decreto 1220 de 2005 (aplicable al presente procedimiento), ha establecido como una de las obligaciones del interesado, la radicación del Estudio de Impacto Ambiental ante la autoridad ambiental con jurisdicción en el área de desarrollo del proyecto, obra o actividad, a fin de que se emita el respectivo concepto técnico.

⁴⁸ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente).



Esto en cumplimiento de lo previsto por el inciso segundo del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, y en atención igualmente a la importancia de contar con el pronunciamiento de la autoridad ambiental regional directamente encargada de la administración, control y vigilancia de los recursos naturales que puedan ser utilizados, aprovechados o afectados por un determinado proyecto. Al respecto la norma establece lo siguiente:

“...Parágrafo 2°. Cuando se trate de proyectos, obras o actividades de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el peticionario deberá igualmente radicar una copia del estudio de impacto ambiental ante las respectivas autoridades ambientales regionales con el fin de que estas emitan el pronunciamiento de su competencia. De la anterior radicación se deberá allegar constancia a este Ministerio dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes con destino al expediente...”.

En concordancia con lo anterior, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 23 del Decreto 1220 de 2005, determinan lo siguiente:

“...3. Allegada la información requerida, la autoridad ambiental dispondrá de quince (15) días hábiles para solicitar a otras autoridades o entidades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes que deben ser remitidos en un plazo no superior a treinta (30) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente.

4. Recibida la información o vencido el término de requerimiento de información a otras autoridades o entidades, se expedirá el auto de trámite que declare reunida toda la información requerida para decidir.

5. La autoridad competente decidirá sobre la viabilidad ambiental del proyecto, obra o actividad y otorgará o negará la respectiva licencia ambiental, en un término no mayor a quince (15) días hábiles, contados a partir de la expedición del citado auto...”.

De acuerdo con las anteriores disposiciones reglamentarias, este Ministerio está facultado para emitir este pronunciamiento, en el evento de que la autoridad ambiental regional no hay proferido el respectivo concepto técnico en relación al proyecto y principalmente con los permisos, autorizaciones y concesiones para el uso, aprovechamiento y afectación de recursos naturales renovables, o no lo haya remitido dentro del término establecido legalmente.

Teniendo en cuenta que a la fecha de la presente Resolución CORPORIONOQUIA no ha remitido a este Ministerio el pronunciamiento relacionado con el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto, presentado por la empresa PETROMINERALES COLOMBIA LTD. SUCURSAL COLOMBIA y el término de treinta (30) días hábiles establecido en el parágrafo 2° del artículo 24 del Decreto 1220 de 2005 para la remisión del concepto de la autoridad ambiental regional ya se encuentra vencido, dado que la empresa radicó ante la mencionada Corporación el Estudio de Impacto Ambiental – EIA desde el día 8 de abril de 2010, este Ministerio continuará con el trámite establecido en el Decreto 1220 de 2005, pronunciándose en relación con la demanda de recursos naturales renovables para el proyecto “Área de Perforación Exploratoria Llanos 25”, en el acto administrativo que decida sobre el otorgamiento de la Licencia Ambiental solicitada, de conformidad con la información suministrada en el Estudio de Impacto Ambiental, la información complementaria y la visita de campo realizada.

[...]

Por otro lado, los impactos que se generarán sobre los cuerpos de agua se consideran importantes y altos, y aunque el área del proyecto ya está intervenida, las nuevas actividades alterarán las condiciones actuales del cauce, calidad e



hidrobiología de los ríos Túa, Upía, Cusiana, Guafal, Chitamena, Tacuya, la quebrada Tainamena, y caños El Caucho, Barbasco, y la Carbonera, los cuales al igual que los ecosistemas terrestres juegan un papel sustancial en la integridad del entorno presente en el Área de influencia del Proyecto.

[...]

CONFLICTOS AMBIENTALES IDENTIFICADOS

“De acuerdo con lo reportado por la Empresa y lo evidenciado durante la visita de evaluación realizada por este Ministerio, en los componentes abiótico, biótico y socioeconómico **no se identifican conflictos ambientales que puedan incidir con el desarrollo del Proyecto**. Sin embargo, el grupo evaluador considera pertinente señalar, **dada la importancia socioambiental que reviste para la población y las autoridades del AI, la preocupación e incertidumbre de la misma por la posible afectación que el desarrollo del Proyecto pueda generar a la oferta hídrica del área, el cambio en los niveles de exposición a factores de riesgo y las actividades económicas actuales y futuras, así como la molestia por la falta de información respecto a las compensaciones e inversión del 1%** realizadas en la zona para remediar las afectaciones ambientales ocasionadas por los proyectos petroleros existentes en el AI. De dejarse avanzar esta situación y no dársele un adecuado manejo podrían activarse escenarios de conflicto.

“Al respecto, el grupo evaluador estima pertinente que en el presente acto administrativo se incluya las medidas de manejo ambientales propuestas, en el EIA, acciones orientadas a la participación de las comunidades del AI en la protección, conservación de los recursos hídricos locales, así como en la prevención, mitigación y/o control de los impactos que afecten directamente su bienestar.

[...]

“MEDIDAS DE MANEJO AMBIENTAL

“A LOS PROGRAMAS DE MANEJO AMBIENTAL Y SEGUIMIENTO Y MONITOREO PROPUESTOS

“Con relación a los programas del PMA el grupo evaluador tiene las siguientes consideraciones:

[...]

“En relación con el medio biótico, para las fichas: PH-1 Manejo y Conservación de Hábitat, PH2 Protección de la Fauna Silvestre y MH-1 Manejo del Recurso Hídrico, donde la Empresa plantea indicadores de tipo cuantitativo y cualitativo relacionados con talleres, capacitación y cumplimiento a las actividades autorizadas, **este Ministerio considera que estos no permiten medir el grado de afectación sobre el ecosistema, ni comprobar si las medidas de mitigación propuestas son eficaces y responden realmente al impacto generado**. Además, como la misma Empresa lo indica, estas acciones son mecanismos y estrategias participativas, consideradas igualmente por este Ministerio como medidas complementarias.

“Por lo expuesto, la Empresa debe replantear las metas e indicadores de seguimiento para las acciones propuestas teniendo en cuenta que estos no dan respuesta a los impactos identificados. La Empresa deberá incluir indicadores de diversidad y de procesos ecológicos que permitan determinar los impactos del proyecto, como: áreas remanentes y/o cambios en las coberturas boscosas (A partir de línea base), presencia de especies en peligro de extinción y/o especies indicadoras tanto de flora como de fauna (respecto a los reportes iniciales), selección de especies indicadoras y monitoreo de su **presencia, cantidad y calidad de bosques plantados por compensación**, áreas efectivas de corredores de



conexión (pasos de fauna y evolución de coberturas boscosas), movilidad de especies, entre otros[...].”

32.3. Copia de la Resolución núm. 1341 de 1 de julio de 2011 “*Por la cual se Resuelve un Recurso de Reposición en contra de la Resolución No. 0350 del 28 de febrero de 2011 y se toman otras determinaciones*”, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En el que se indicó:

“[...] Una vez revisada la información presentada en el EIA inicial y la complementaria, donde se incluyeron nuevos puntos de ocupación de cauce, se evidencia que efectivamente la ocupación de cauce identificada como punto 68 ubicada en las Coordenadas Origen Bogotá - Datum Magna Sirgas Norte: 1.024.375 y Este: 1.142.022, no fue incluida en el listado de las ocupaciones de cauce autorizadas en el Artículo Sexto de la Resolución 350 de 28 de febrero de 2011. Por lo anterior, se considera necesario incluir dicho punto de ocupación de cauce, dentro los puntos autorizados en ese Artículo.

Dado que según lo expuesto por el grupo técnico de este Ministerio, la empresa si presentó la información para que fuera evaluada la solicitud de ocupación de cauce en las Coordenadas Origen Bogotá - Datum Magna Sirgas Norte: 1.024.375 y Este: 1.142.022, y este Ministerio efectivamente la evaluó y la consideró viable, solo que por un error involuntario de transcripción del concepto técnico no la incluyó en la tabla que autorizó las ocupaciones de cauces, se procederá en la parte resolutive del presente acto administrativo a incluir la autorización de las mencionadas coordenadas para la correspondiente ocupación de cauces [...].”

32.4. Copia digital del estudio de impacto ambiental para el área de perforación exploratoria Llanos 25, que determinó como actividades a desarrollar en relación con las acciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones de compensación por intervención vegetal y suelo, las siguientes:

“[...] Dentro de las actividades de compensación del componente suelos y cobertura vegetal, expuestas en este programa, se involucran las acciones tendientes a compensar por la afectación generada en el Área de perforación Exploratoria Llanos-25; lo anterior en consideración a que la mayor proporción de área que podría ser objeto de intervención por las actividades constructivas corresponde a la unidad de pastos limpios, arbolados o enmalezados y su impacto puede ser fugaz a temporal el cual se manejará mediante acciones de reconformación y revegetalización.

Al interior del Área de Perforación Exploratoria Llanos-25, tan solo en casos que se requiera, la adecuación de sitios para el cruce de cauce se requerirá la intervención de la vegetación asociada, la cual corresponde a bosques de galería, generando una afectación puntual a la cobertura. De esta manera, la compensación se realizará considerando el tipo de cobertura vegetal intervenida, es decir que por cada unidad de área intervenida se compensarán en una proporción acorde a la importancia ecológica dicha área, mediante actividades propuestas de compensación.

Las medidas y alcances en cuanto a superficie y acciones de compensación se definirán en el respectivo plan de manejo ambiental, para cada pozo exploratorio, y estará acorde con el tipo de cobertura vegetal a intervenir y la superficie a afectar; lo anterior, definirá las acciones particulares a que haya lugar para compensar, así como las condiciones técnicas del mismo.



Sin embargo, como lineamiento general, para las actividades a desarrollar dentro del Área Llanos-25, se plantean como alternativas de compensación las actividades de reforestación, capacitación ambiental o compra de terrenos para conservación. Según sea el caso, estas actividades serán alternativas de ejecución para PCL., quien adelantará las acciones apropiadas según los compromisos ambientales de compensación por parte de PCL debido al aprovechamiento forestal y uso del suelo. Su realización estará sujeta a la aprobación de CORPORINOQUÍA y a los acuerdos que se realicen entre PCL, CORPORINOQUIA y la comunidad.

- **Reforestación**

Esta alternativa, se fundamenta en la recuperación de la cobertura vegetal, ya sea en el área de afectación directa o en otras áreas. Con el fin de ocasionar la menor afectación posible al medio; la reforestación, hace referencia a actividades de establecimiento de vegetación arbórea de tipo protector sobre áreas ambientalmente importantes, se realizará con especies propias de la zona, teniendo en cuenta que éstas se encuentran perfectamente adaptadas a las condiciones del medio. Las especies recomendadas y el método de siembra se describen en la Ficha de Manejo RV-1. Revegetalización de áreas intervenidas.

Este tipo de actividades contarán con la concertación y aprobación por parte de CORPORINOQUÍA y se desarrollarán de acuerdo con el avance de las actividades dentro del Área Llanos-25. La extensión y dimensión de las actividades a ejecutar como reforestación por compensación dependerán, al igual que con la propuesta de compra de áreas para conservación, de la superficie a ser intervenida en cada caso, así como el tipo de cobertura sobre el cual se realice la intervención. Por consiguiente, las medidas de compensación se definirán en detalle en el respectivo plan de manejo ambiental de cada pozo exploratorio.

- **Capacitación ambiental**

Como segunda alternativa, hace referencia a la capacitación ambiental de la comunidad residente en el área de afectación directa del proyecto, a través de talleres de carácter teórico-práctico. Se utilizarán las ayudas audiovisuales que el equipo de profesionales a cargo considere pertinentes para cada taller. Debe entenderse que la capacitación estará enfocada a la formación de promotores ambientales que se constituyan en multiplicadores del conocimiento adquirido, razón por la cual durante su desarrollo se hará énfasis en el compromiso adquirido por cada participante. Los talleres serán dirigidos por el profesional a cargo, con el acompañamiento del equipo social.

- **Compra de terrenos**

Cómo última alternativa se propone la compra de terrenos en zonas de alta importancia ambiental o áreas estratégicas en cuencas abastecedoras de acueductos, las cuales han sido identificadas con anterioridad en el Plan de Ordenamiento Territorial de los municipios de Monterrey, Sabanalarga y Tauramena y que son identificadas en la línea base ambiental. Estos terrenos, serán evaluados por la Lonja de propiedad raíz o por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, con el fin de estimar el valor catastral de los predios.

10. POBLACIÓN BENEFICIADA

Población del área de influencia directa del proyecto o propietarios de las fincas donde se ubican las cuencas de interés y comunidad que se beneficiará directamente donde se establezca la compensación.

[...]

13. CRONOGRAMA

Las actividades descritas se aplicarán durante el inicio de la fase adecuación y construcción, perforación y pruebas de producción y desmantelamiento y abandono, de forma complementaria a las acciones de revegetalización o restauración por remoción de cobertura vegetal y descapote. La compensación se realizará a medida que se vaya ejecutando el proyecto [...].

32.5. Informe pericial realizado con base en la inspección judicial de 12 de septiembre de 2011 y el cuestionario entregado. En el que se consignó:

“[...] DESCRIPCIÓN DE SITIO Y DINÁMICA FLUVIAL

El sitio de ocupación se ubica en el predio Brisas, de la vereda Caño Rico en el (sic) Tabla 1, se presentan las coordenadas centrales del sitio objeto de solicitud de permiso de ocupación de cauce, las cuales, tal como se ha manifestado en el estudio de impacto ambiental obedecen a coordenadas centrales a partir de las cuales se solicita un rango de movilidad de 200 metros a cada lado.

[...]

En la Figura 1 se ilustra las coordenadas centrales del sitio de ocupación propuesto sobre el caño NN1-Puertas, el cual permitirá acceder a una posible locación en el sector central de la vereda Caño Rico.

En general los drenajes del área de estudio presentan flujos meándricos, debido a que la zona se localiza cerca a una zona de pie de monte. Las corrientes generalmente corren de NW a SE y transportan arena, grava y en algunas ocasiones bloques. La divagación de los ríos, es marcada, observándose brazos en ciertos puntos, lo que indica que el arrastre y depósito de material es importante, esto se observa en los grandes cauces que tiene sus sitios de nacimiento en el piedemonte; sin embargo, en las corrientes menores del área de estudio como es el caso del caño NN1-Puertas, esta condición está definida por una pendiente menor, un paisaje colinado y un menor flujo de materiales así como un menor caudal.

El sitio se presenta sobre el caño identificado como NN1-Puertas, el cual hace parte de la microcuenca del caño Guafal. El caño NN1-Puertas nace aproximadamente en la cota 320 msnm y desemboca sobre la cota 220 msnm (aprox) en el río Guafal, tiene una longitud aproximada de 2,9 Km y su patrón se considera como meándricos con una pendiente media. El caudal estimado a partir de aforo realizado en campo es de 37 lis, el cual crece en época de invierno de acuerdo con evidencias de procesos de socavación en las márgenes en los sectores donde las curvas son más pronunciadas (Fotografía 1).



La vegetación asociada a lo largo del drenaje es de bosque de galería y el sitio de cruce no es la excepción; sin embargo, la franja de vegetación asociada y la densidad de vegetación presente, es inferior respecto al recorrido del drenaje, por consiguiente se consideró este punto de ocupación, como el sitio más indicado respecto a aspectos como vegetación así como estabilidad. (Fotografía 2).

En el sitio propuesto, el cauce presenta un ancho aproximado de 12 m, cuyo espejo de agua al momento de la visita tenía un ancho de 7 m; el sustrato predominante es rocoso con limos producto del arrastre de sedimentos, con una profundidad promedio de entre 0,8 a 1,2 m en el sitio. El sentido de la corriente en el sitio de ocupación propuesto es Nor oriental y se considera de tipo intermitente de acuerdo con información suministrada en campo.

Por otra parte, cabe anotar que próximo al sitio de ocupación propuesto, se encuentra el derecho de vía del Oleoducto de los Llanos (ODL) y el derecho de vía de la línea de flujo de Petrobras (Santiago - Monterrey), por lo cual se plantea la movilidad en el sitio de ocupación teniendo en consideración las restricciones de tipo civil que la existencia de esta infraestructura pueda generar, así como las condiciones favorables respecto a vegetación existente y estabilidad en el margen del cauce; por lo cual de acuerdo con la verificación de campo, se identifica el sitio como más indicado para plantear cualquier tipo de obra.



[...]

6. Respuestas a cuestionario

[...]

6.4 *El perito deberá indicar si con la intervención del caño las Puertas, particularmente con la construcción del paso provisional y/o la construcción del puente definitivo, se varió el cauce de dicho cuerpo de agua.*

Respuesta

La intervención del caño las Puertas no varió el cauce del caño, pero debe tenerse en cuenta que debido al material sedimentado y material rocoso acumulado en algunos tramos dentro de los 200 mts aguas debajo de puente han disminuido la sección hidráulica del mismo, lo que puede generar un



potencial riesgo de desbordamiento del cauce en los momentos de avenidas máximas de precipitación en la zona [...]”⁴⁹.

32.6. Dictamen pericial realizado por la ingeniera Yeimy L. Niño Sandoval, de 12 de abril de 2012, que tenía como objeto: 1. Establecer variaciones que hayan surgido desde la fecha de inspección y su primera pericia. 2. Estado actual de las cosas desde la perspectiva técnica ambiental. 3. Vestigios que permitan determinar cuál era el estado anterior de las mismas sin afectación transitoria o permanente del cauce. 4. Efectos de las medidas cautelares en lo que haya sido ejecutado, establecer que queda pendiente de ellas. 5. Establecer de qué forma pueden ejecutarse sin causar detrimento del cauce, las aguas, paisaje y otros bienes públicos que puedan ser afectados. En el que se indicó:

“[...] Con respecto al cauce y márgenes del caño nn1-puertas: soportada en registros fotográficos se evidencia que hubo erosión hidráulica a causa de volumen presentado por la fuente en la época de invierno.

Es de aclarar que la erosión pudo haberse presentado con o sin presencia del paso provisional ya que el año anterior se presentaron fuertes precipitaciones en el país a causa del efecto de la ola invernal; sin embargo también es de resaltar que para la construcción del primer paso provisional no se dimensiono el impacto que por causa del invierno y las precipitaciones fuera de lo normal ocasionaran erosión sobre las márgenes del caño al no tener en cuenta cambios en el diseño a implementar por cuanto no dieron paso al flujo de agua, si no que se taponó completamente, y con la creciente del caño colapso la estructura ocasionando muy seguramente un aumento de nivel de agua en la cota máxima del cauce que pudo dar origen a erosionar la margen a lado y lado de la fuente. Para este caso hubo variación que ocasiono erosión pero que ha venido corrigiéndose con la construcción de trinchos que mejoran la estabilidad del terreno.

[...]

Componente flora:

Con respecto a desprendimiento de vegetación: *Como se explicó anteriormente a causa de los altos niveles de agua presentados en el caño se originó el desprendimiento de vegetación a causa de la erosión en las márgenes de la fuente. Se ha corregido con la implementación de los trinchos ya que por su diseño permite adherir pastos en la margen de la fuente, mejorando así la estabilidad del talud, y dando paso a nueva vegetación.*

[...]

Componente paisajístico:

Las variaciones en este componente han sido determinantes ya que para el desarrollo de la obra fue necesaria la construcción de la vía lo que ocasiono grandes cambios en el aspecto paisajístico como cambios en la flora y en consecuencia en la fauna y protección de la ronda del río. Sin embargo en los estudios hechos se determina que era la opción más viable siendo consecuentes con las obras ya

⁴⁹Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente), pág. 710 y ss.



existentes como es el paso del Oleoducto de los Llanos y el derecho de vía de la línea de Petrobras (Santiago- Monterrey) y verificando que era la zona con menos afectación para cada uno de los componentes ambientales.

Las variaciones desde la primera pericia han sido bastante notorias ya que fue hecha en época de invierno y los torrenciales aguaceros provocan cambios en la turbiedad del agua de la fuente, crecimiento rápido del nivel del agua, desbordamientos y cambios en las riveras (sic) del caño, este cambio a la fecha de la visita para el presente informe ya que además de la construcción de las obras artesanales, el nivel del agua es bastante bajo y sin turbiedad ni arrastre de sedimentos propios del caño; y esto le da un aspecto mejorado en todos los componentes ambientales.

Las medidas a tomar con respecto al PMA para el componente paisajístico se evidencian en la ficha PMCA-11 (Manejo de cruces de cuerpos de agua) en el que se determina un impacto ambiental en cuanto a cambios cromáticos o presencia de elementos extraños; con un nivel de impacto poco importante, y la ficha PAF-1 donde determinan impacto por transformación del escenario natural con un nivel importante de impacto. (Ver anexo 3)

[...]

3. VESTIGIOS QUE PERMITAN DETERMINAR CUAL ERA EL ESTADO ANTERIOR DE LAS MISMAS, SIN LA AFECTACIÓN TRANSITORIA O PERMANENTE DEL CAUCE

[...]

El sitio denominado Caño NN1 – Puertas presenta una afectación ambiental desencadenada por la construcción de la vía y puente del proyecto Llanos 25, en la cual se determina a través del EIA adicional a la ocupación de cauce [...].”

[...]

Para determinar el estado de la fuente, cauce y demás componentes ambientales como lo evidencie anteriormente en el numeral 1 de este documento, donde se establece que cualquier obra, proyecto o actividad genera un impacto ambiental, social y hasta económico; pero que a través de los documentos exigidos por el Ministerio de Medio Ambiente o por la Corporación de la jurisdicción como son el Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental los cuales son aprobados mediante resolución se ciñe a cumplir con parámetros técnicos los cuales son determinantes para desarrollar proyectos de exploración y explotación en el país, por lo tanto estos proyectos generan cambios en las zonas donde se establecen.

Por otro lado al realizar la revisión de dichos documentos se encuentra que éstos no son tan específicos en cuanto a las cantidades o porcentajes de materiales o especies afectados o extraídos con respecto a componentes ambientales, llámese suelo, flora, fauna o agua; por lo cual es improbable realizar un cálculo aproximado del impacto ocasionado por el proyecto, sin embargo en las etapas desarrolladas por la empresa a lo largo del proyecto se determinan las medidas ya sean de mitigación o bien de compensación las cuales la empresa debe desarrollar e implementar de acuerdo al nivel de impacto ocasionado. Dentro del Informe de Cumplimiento Ambiental ICA la empresa desarrollara un documento donde se evidencian las actividades propuestas para cada una de las etapas operativas y de



abandono del proyecto y presentara cálculos o registros y evidenciara de alguna manera la forma como está ejecutando las obras resultando viable cuantificar los daños ocasionados y las medidas de mitigación o compensación a que habrá lugar. Ver cuadro siguiente sobre explicación de medidas de compensación (tomado del documento EA).

4.6.9 MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Las medidas de compensación por las actividades de aprovechamiento forestal, se encuentran dentro del Plan de Manejo Ambiental del presente documento correspondiente al Capítulo 7. En el mismo dentro del programa de compensación del componente biótico, se plantean las medidas de compensación por afectación al componente biótico terrestre.

Con respecto al registro fotográfico se visualiza la zona antes del proyecto donde se evidencia que se pueden presentar cambios como en el aspecto del agua, pero no ha tenido influencia en cambios abruptos del cauce ya que la servidumbre no les permite acceder a la fuente sin permiso del dueño del predio, y tampoco se establecieron obras a ejecutar aguas abajo o arriba del puente construido ya que la servidumbre solo se da a unos cuantos metros de la vía. En el registro tomado en la visita para el presente informe, aguas abajo del puente construido se puede observar la construcción de un gavión en una de las márgenes del caño pero que este fue bajo la responsabilidad del derecho de vía el cual pertenece a Ocesa y otras empresas del paso del oleoducto.

[...]

Con lo explicado anteriormente se puede determinar qué:

- El área afectada por descapote y remoción de la cobertura vegetal está contemplado dentro de los Impactos ocasionados por el proyecto.
- Que aunque dentro del PMA no se contemplan medidas de compensación en las fichas relacionadas, en el estudio de impacto ambiental numeral 4.6.9 se hace alusión a tomar estas medidas compensatorias que se originen por afectación de los recursos afectados, estas compensaciones estarán sujetas a las que determine el MMAVDT o quien haga sus veces de autoridad ambiental para este caso Corporinoquía.
- De acuerdo a la información obtenida en las visitas hechas a la zona y a la información presentada en el tribunal la empresa PETROMINERALES ha realizado limpieza de la zona afectada, puntualmente en el caño en el que se encontraron plásticos, material pétreo entre otros; visualmente se evidencia mejoramiento de la fuente.
- El talud de la fuente ha tenido un restablecimiento ya que los trinchos y gaviones construidos han afirmado los suelos con lo que se ha evitado que se siga erosionando impidiendo la remoción de suelos sobre el caño.

[...]

5.FORMA EN QUE PUEDEN EJECUTARSE SIN CAUSAR DETRIMENTO DEL CAUCE, LAS AGUAS, EL PAISAJE U OTROS BIENES PÚBLICOS QUE PUEDAN RESULTAR AFECTADOS

[...]

- Para las demás afectaciones llámese flora, fauna, aire y paisaje, agua; se debe llevar a cabo el PMA el cual presenta acciones a ejecutar para cada componente y sea el caso para la respectiva compensación que ya ha sido contemplada por la empresa dentro del documento EIA, y de acuerdo a lo que el MMAVDT O Corporinoquía exija dentro de sus políticas de compensación ya establecidas [...].”



32.7. Copia del concepto técnico de evaluación núm. 258 de 20 de febrero de 2011 (viabilidad ambiental) en el que se determinó en relación con el medio biótico:

“[...] Medio Biótico

Componente ambiental: ecosistema terrestre

•- Elemento ambiental; vegetación

Alteración, fragmentación y/o modificación de las unidades de cobertura vegetal

Durante la fase inicial del proyecto para la adecuación de vías y construcción de plataformas, accesos y facilidades de producción, las actividades puntuales de afectación corresponden a la remoción de cobertura vegetal y descapote de las zonas constructivas, incrementando su magnitud cuando el desmonte se realiza sobre coberturas boscosas. El impacto es negativo con una importancia moderada (44) ya que permanece continuamente a lo largo del proyecto y presenta la alta probabilidad de ocurrencia. En la etapa de adecuación de vías, construcción de plataformas, accesos y facilidades de producción, las actividades de construcción y mantenimiento de obras civiles, geotécnicas y ambientales reflejan un carácter positivo con resultados de +41 y +32 respectivamente, indicando valores importantes. En general estas actividades ofrecen beneficios debido a la mejora, mantenimiento y conservación que implica la implementación de estas obras sobre la cobertura vegetal.

Para la fase de perforación de pozos y realización de pruebas de producción, se identifican impactos en: las actividades de construcción de obras civiles, geotécnicas y ambientales; y aquellas concernientes a la reconformación del derecho de vía, las cuales obtienen calificaciones positivas y negativas respectivamente. La construcción de obras civiles, geotécnicas y ambientales generará mejoras a la cobertura vegetal, puesto que se disminuye la probabilidad de afectación directa e indirecta de las unidades de vegetación adyacente a la infraestructura, por esta razón el impacto es importante (+41).

En cuanto a la reconformación del derecho de vía, se prevé un impacto de carácter negativo de tipo moderado (-48). Los criterios más importantes corresponden a la duración del impacto en el largo plazo, resiliencia del medio y la manifestación constante del impacto a lo largo de la duración del proyecto. La revegetalización se constituye en una medida de manejo ambiental para la protección del suelo, la flora y fauna del área de interés. Razón por la cual se le otorga una calificación positiva muy importante (+58) con una duración permanente del impacto, continuo y una alta probabilidad de ocurrencia.

Alteración de la composición florística y la estructura de la vegetación existente

La remoción y disposición de cobertura vegetal y descapote indica la obligatoria alteración de la composición y estructura actual de la vegetación. Por esta razón presenta una valoración negativa moderada (41) debido a la persistencia del impacto por un tiempo de 4 a 10 años; •su periodicidad discontinua y obligatoria ocurrencia del mismo. El acopio, tendido y doblado de tubería potencialmente modificará la composición florística y estructura de la vegetación existente, por esta razón se identifica un único impacto de carácter negativo con importancia moderada (-30). La revegetalización presenta un carácter positivo muy importante con una calificación de +56, dado principalmente por la permanencia de la acción, la



manifestación constante del impacto y porque el impacto siempre se presentará [...]”⁵⁰.

33. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas decretadas y aportadas, en primera instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el caso *sub examine*.

34. La Sala considera que, teniendo en cuenta el material probatorio allegado al proceso y referenciado *supra*, y conforme con el artículo 167 de la Ley 1564, “[...] *[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen [...]*”. Asimismo, que conforme con el artículo 30 de la Ley 472, “[...] *[!]a carga de la prueba corresponderá al demandante [...]*”, sin perjuicio de la posibilidad para el juez de impartir órdenes para suplir las deficiencias probatorias y, de ser el caso, obtener los elementos probatorios indispensables para proferir sentencia de mérito.

35. Sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵¹, en diferentes pronunciamientos, ha referido y defendido la importancia de la carga probatoria en las acciones de esta naturaleza. Por ejemplo, en sentencia proferida por esta Sección Primera, consideró lo siguiente:

[...] Sobre la carga de la prueba en acciones populares, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 dispone que:

“La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere 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.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, 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.”

⁵⁰ Cfr. Cuaderno principal del Sistema de Gestión Judicial, SAMAJ. Índice 00049, archivo denominado: AP-2011-111-01 Carlos A. Roa Alfonso (Expediente) pág. 1065.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de junio de 2010, NUR 150012331000200501867-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso; Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, NUR 250002325000200501345-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; Sección Primera, sentencia de 22 de enero de 2009, NUR 680012315000200300521-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; Sección Tercera, sentencia de 14 de abril de 2010, NUR 680012315000200301472-01(AP), C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Sección Tercera, sentencia de 31 de julio de 2008, NUR 250002326000200500240-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, entre otras.



En ese orden de ideas, es claro que el actor tiene la carga de probar los hechos que expone en la demanda con el fin de que prosperen las pretensiones. Por lo anterior, la Sala considera que en el presente asunto no se vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, como lo estima la actora, como quiera que no probó dicha vulneración [...] Es así, que la Sala confirmará la sentencia impugnada [...]»⁵²
(Destacado fuera de texto).

36. Así las cosas, la Sala considera que, en las acciones populares, por regla general, la carga de la prueba corresponde al demandante o al actor popular; obligación de la cual solo puede sustraerse por razones de orden económico o técnico expresamente advertidas y acreditadas en el proceso, sin perjuicio de la facultad probatoria que le asiste al juez popular, por mandato de los artículos 28 y 30 de la Ley 472 y a la regla general de índole probatorio, prevista en el artículo 167 de la Ley 1564, anteriormente indicada. En este mismo sentido, se pronunció esta Sala de Decisión en sentencia de 23 de enero de 2020⁵³.

37. La Sala limitará su pronunciamiento a los precisos argumentos expuestos por las entidades apelantes de acuerdo con los cuales se plantearon los problemas jurídicos de esta providencia.

En relación con el recurso de apelación presentado por la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

38. El recurso de apelación se sustenta en la ausencia del nexo causal, bajo el argumento de que el ministerio no es responsable de las actuaciones adelantadas por los particulares y por la falta de cumplimientos de los requisitos para que se configure la falla en el servicio por omisión.

38.1. El régimen de responsabilidad en el marco de una acción popular se enmarca en tres elementos indispensables: el daño, el hecho generador y un nexo de causalidad, los cuales devienen de la acción u omisión del agente generador. Es de aclarar que en el juicio de responsabilidad para la protección de los derechos e intereses colectivos coinciden los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado; sin embargo, su tratamiento es diferente, porque lo que se analiza es el cumplimiento de las competencias y funciones constitucionales, legales y

⁵² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de julio de 2010, NUR 410012333000200401275-01(AP), C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de enero de 2020 NUR 150012333000201500316-01(AP), C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.



reglamentarias de las entidades demandadas, respecto de la garantía de los derechos colectivos.

38.2. En la sentencia proferida en primera instancia, se consideró que las autoridades ambientales, en específico el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el marco de sus competencias, otorgó la respectiva licencia ambiental y realizó el seguimiento, verificación y cumplimiento de las obligaciones y deberes que impuestos en ese acto administrativo.

38.3. En efecto, se tienen las Resoluciones núm. 350 del 28 de febrero de 2011 que otorgó a la empresa Petrominerales Colombia Ltd. sucursal Colombia, la licencia ambiental para el proyecto denominado “*Área de Perforación Exploratoria Llanos 25*”, ubicada en la jurisdicción de los municipios de Sabanalarga, Tauramena y Monterrey en el Departamento de Casanare; y la núm. 1341 de 1 de julio de 2011 “*Por la cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la Resolución núm. 350 del 28 de febrero de 2011 y se toman otras determinaciones*”, proferidas por la directora de licencias, permisos y trámites ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

38.4. El Decreto 1220 de 21 de abril de 2005⁵⁴ determina en el artículo 3° que la licencia ambiental es aquella autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. En el artículo 8.° se establece la competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para otorgar la licencia ambiental en los proyectos de perforación exploratoria -numeral 1 literal b-.

38.5. Por su parte, el estudio de impacto ambiental es definido en el artículo 20 del mencionado decreto, como aquel instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, el cual

⁵⁴ “*Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*”. Vigente para la fecha en la que se inició el trámite de la solicitud de licencia ambiental. Derogado por el artículo 52 del Decreto 2820 de 2010.



contiene la identificación y evaluación de los impactos ambientales que se puedan ocasionar con el proyecto, obra o actividad, indicando cuáles pueden prevenirse, mitigarse, corregirse o compensarse. Además, la propuesta de Plan de Manejo Ambiental del proyecto que contiene las medidas, el programa de monitoreo de cumplimiento de los compromisos, el plan de contingencia, los costos proyectados, en específico para las actividades de perforación exploratoria será necesario incorporar un análisis de sensibilidad ambiental de los corredores de las vías de acceso.

38.6. En relación con la licencia ambiental, esta Sección ha considerado que: “[...] *las autoridades ambientales están llamadas, conforme a la Constitución Política, la ley y el reglamento, a realizar un cuidadoso estudio sobre la viabilidad de otorgar o no la licencia ambiental y en caso tal de que se disponga el otorgamiento, supervisar, vigilar y, en general velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa correspondiente y en la licencia ambiental [...]*”⁵⁵.

38.7. En el caso concreto, en la parte considerativa de la Resolución núm. 350 de 28 de febrero de 2011, se indicó la competencia del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para la expedición de la licencia teniendo en cuenta la información suministrada en el estudio de impacto ambiental, la información complementaria y la visita de campo realizada. Se consideró: i) que los impactos generados sobre los cuerpos de agua y los ecosistemas terrestres son importantes y altos; ii) que no se identificaron conflictos ambientales que puedan incidir con el desarrollo del proyecto, pero “[...] *dada la importancia socioambiental que reviste para la población y las autoridades del AI, la preocupación e incertidumbre de la misma por la posible afectación que el desarrollo del Proyecto pueda generar a la oferta hídrica del área, el cambio en los niveles de exposición a factores de riesgo y las actividades económicas actuales y futuras, así como la molestia por la falta de información respecto a las compensaciones e inversión del 1% realizadas en la zona para remediar las afectaciones ambientales ocasionadas por los proyectos petroleros existentes en el AI. De dejarse avanzar esta situación y no dársele un adecuado manejo podrían activarse escenarios de conflicto [...]*”.

38.8. Además, se consideró que las medidas de mitigación no permitían medir el grado de afectación sobre el ecosistema, ni comprobar si las medidas de mitigación

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 15 de agosto de 2019, NUR 85001-23-33-000-2013-00016-01, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.



propuestas son eficaces y responden realmente al impacto generado. En relación con el control y seguimiento, el artículo 33 del Decreto 1220 de 2005 indica que esa actividad tiene el propósito de: i) verificar la implementación del Plan de Manejo Ambiental, seguimiento y monitoreo, y de contingencia, así como la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas; ii) constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental; iii) corroborar cómo es el comportamiento real del medio ambiente y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto; y iv) evaluar el desempeño ambiental considerando las medidas de manejo establecidas para controlar los impactos ambientales, además, en el desarrollo de la gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, requerimientos de información, corroboración técnica o a través de pruebas de los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia.

38.9. No se probó en el proceso que se hayan adelantado gestiones como las indicadas en líneas anteriores, no obstante, en el recurso de apelación indicó que mediante auto núm. 548 de 2012 se ordenó la apertura de una investigación ambiental contra Petrominerales Colombia Ltd. sucursal Colombia y que se encontraban en términos para resolver la investigación. En suma, al ser la autoridad ambiental que otorgó la licencia, era su deber, en su momento, constatar el cumplimiento de los términos y obligaciones adquiridos por el particular, en el marco de sus competencias; por ello, desde esa perspectiva, no tiene vocación de prosperidad el recurso de apelación interpuesto en su momento por la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que únicamente tenía la finalidad de discutir la competencia de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en la materia.

38.10. Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que el Decreto 3573 de 27 de septiembre de 2011⁵⁶ creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y en el artículo 23 se indicó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible continuaría adelantando las funciones en materia de licencias, permisos y trámites ambientales, hasta cuando entrara en funcionamiento la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

⁵⁶ “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”



38.11. En efecto la contestación de la demanda en este caso, fue presentada por la Nación - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el 19 de agosto de 2011 y el recurso de apelación de la sentencia proferida en primera instancia fue presentado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; por lo tanto, al ser la precitada autoridad perteneciente al sector central adscrita al precitado Ministerio, y en atención a las competencias de esa entidad en materia de vigilancia y control de las licencias otorgadas incluso por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las órdenes que se impartirán en la parte resolutive de esta providencia serán dirigidas directamente a la ANLA y no al Ministerio, de acuerdo con el Decreto 1076 de 26 de mayo de 2015⁵⁷ y las competencias determinadas a esa entidad, se reitera, en la materia de control y seguimiento a licencias ambientales.

En relación con el recurso de apelación presentado por Petrominerales Ltd.

39. La Sala considera pertinente plantear en este punto, una metodología para resolver el recurso de apelación presentado por Petrominerales Ltd.; en primer lugar, se resolverán los argumentos relacionados con la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo al goce de un ambiente sano, los cuales abarcan: i) *“Petrominerales no amenazó ni perturbó el derecho colectivo a un ambiente sano, razón por la cual debe ser revocado el numeral 2 de la sentencia apelada”*; ii) *“Existencia de contradicción evidente entre el contenido de la parte motiva de la sentencia y la parte resolutive de la misma”*; iii) *“Indebida aplicación del principio de precaución”*; y iv) *“La forma de proceder de Petrominerales fue adecuada, atendiendo los criterios técnicos fijados en la Licencia Ambiental para proteger el medio ambiente, razón por la cual no era procedente ordenar como se hizo en la sentencia”*.

40. En segundo lugar, lo relacionado con: i) *“La decisión adoptada por el Despacho en el numeral 3 de la parte resolutive del fallo excede el objeto del proceso, y especialmente, el marco jurisprudencial establecido por el Consejo de Estado para las acciones populares”*; ii) *“Existencia de incongruencia entre las pruebas practicadas, la parte motiva del fallo y la parte resolutive del mismo”*; y iii) *“La decisión adoptada por el Despacho en el numeral 3° de la parte resolutive del*

⁵⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.



fallo no fue objeto de contradicción y por ende con ella se violó el derecho de defensa y el debido proceso de mi representada”.

41. En relación con los argumentos del primer grupo, para esta Sala es pertinente señalar que de acuerdo con el análisis probatorio se tiene que: i) en la licencia ambiental se identificó la preocupación e incertidumbre en relación con la falta de información respecto de las compensaciones; y ii) en relación con el medio biótico la licencia ambiental determinó que las medidas de manejo ambiental no permitían medir el grado de afectación sobre el ecosistema y ordenó incluir indicadores de diversidad y de procesos ecológicos como los cambios en las coberturas boscosas e indicadores de flora para evaluar la cantidad y calidad de bosques plantados por compensación.

41.1. A su vez, en el estudio de impacto ambiental se determinó como obligaciones de compensación en los cruces de cauce que *“[...] se realizará considerando el tipo de cobertura vegetal intervenida, es decir que por cada unidad de área intervenida se compensarán en una proporción acorde a la importancia ecológica dicha área, mediante actividades propuestas de compensación [...]. Como lineamiento general, para las actividades a desarrollar dentro del Área Llanos-25, se plantean como alternativas de compensación las actividades de reforestación, capacitación ambiental o compra de terrenos para conservación. Según sea el caso, estas actividades serán alternativas de ejecución para PCL., quien adelantará las acciones apropiadas según los compromisos ambientales de compensación por parte de PCL debido al aprovechamiento forestal y uso del suelo. Su realización estará sujeta a la aprobación de CORPORINOQUÍA y a los acuerdos que se realicen entre PCL, CORPORINOQUIA y la comunidad [...].”*

41.2. En efecto, en relación con la actividad de reforestación, se indicó en el estudio de impacto ambiental que la alternativa *“[...] se fundamenta en la recuperación de la cobertura vegetal, ya sea en el área de afectación directa o en otras áreas. Con el fin de ocasionar la menor afectación posible al medio; la reforestación, hace referencia a actividades de establecimiento de vegetación arbórea de tipo protector sobre áreas ambientalmente importantes, se realizará con especies propias de la zona, teniendo en cuenta que éstas se encuentran perfectamente adaptadas a las condiciones del medio [...].”*



41.3. Igualmente, en el dictamen pericial realizado en el 2012 se concluyó, por un lado que, en relación con el componente flora, los altos niveles de agua presentados en el caño originaron un desprendimiento de vegetación a causa de la erosión en las márgenes de la fuente, pero que se ha venido corrigiendo con la implementación de “trinchos” que mejoran la estabilidad del talud. Sin embargo, en lo que tiene que ver con el componente paisajístico, se determinó que es necesaria la aplicación del manejo de cruces de cuerpos de agua en el que se determina un impacto por transformación del escenario natural con un nivel de impacto importante.

41.4. Por el otro, que el Estudio de Impacto Ambiental y el Plan de Manejo Ambiental “[...] al realizar la revisión de dichos documentos se encuentra que éstos no son tan específicos en cuanto a las cantidades o porcentajes de materiales o especies afectados o extraídos con respecto a componentes ambientales, llámese suelo, flora, fauna o agua; por lo cual es improbable realizar un cálculo aproximado del impacto ocasionado por el proyecto, sin embargo en las etapas desarrolladas por la empresa a lo largo del proyecto se determinan las medidas ya sean de mitigación o bien de compensación las cuales la empresa debe desarrollar e implementar de acuerdo al nivel de impacto ocasionado. Dentro del Informe de Cumplimiento Ambiental ICA la empresa desarrollara un documento donde se evidencian las actividades propuestas para cada una de las etapas operativas y de abandono del proyecto y presentara cálculos o registros y evidenciara de alguna manera la forma como está ejecutando las obras resultando viable cuantificar los daños ocasionados y las medidas de mitigación o compensación a que habrá lugar [...]”.

41.5. Por todo lo anterior, para la Sala es pertinente precisar que el caso se ubica en un escenario de amenaza del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, por cuanto, en relación con la capa vegetal se determinó su impacto en el estudio, se establecieron unas medidas de compensación en el plan de manejo, se observa que se adelantaron actividades en relación con los taludes, pero respecto de la capa vegetal no se probó que se cumpliera con la actividad de compensación. En consecuencia, se modificará el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia proferida en primera instancia para declarar la amenaza del derecho colectivo en virtud de la intervención transitoria, lo que permite evacuar el argumento de la apelación: “Petrominerales no amenazó ni perturbó el derecho colectivo a un ambiente sano, razón por la cual debe ser revocado el numeral 2 de la sentencia apelada”.



41.6. Igualmente, en consecuencia, con lo decidido, es pertinente aclarar el alcance del principio de precaución⁵⁸ aplicado en la sentencia de primera instancia por el Tribunal, para resolver ese punto del recurso de apelación. Esta Sección ha determinado en relación con ese principio en materia ambiental que “[...] se ha presentado como una solución a los problemas de incertidumbre que son tan comunes en esta área del derecho. Así, supone la necesidad de que la Administración no tome la falta de certeza científica absoluta como una excusa para impedir o dilatar la adopción de medidas tendientes a la protección del ambiente y los recursos naturales. Su consagración en el ordenamiento jurídico colombiano la encontramos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993 [...]”. Lo que implica: “[...] uno de los elementos esenciales del principio de precaución es la existencia de un mínimo de certeza que, aunque insuficiente e incompleto, permite partir de un punto cierto y no de una ignorancia absoluta. Esto, además, sirve para diferenciar el principio de precaución del de prevención, los cuales son muchas veces utilizados indistintamente. Como se indicó, el principio de precaución parte de que exista un mínimo de seguridad sobre los efectos de la actividad, mientras que el de prevención parte de que se produzca certidumbre en ellos [...]”.

41.7. En la sentencia de primera instancia se consideró que “[...] aunque no está demostrado si la deforestación de la ronda protectora del caño Las Puertas en las inmediaciones del paso provisional objeto de este litigio antecedió a esos trabajos o si fue consecuencia de la alteración del comportamiento de las aguas, que pudieron contribuir a la aceleración del proceso erosivo, en virtud del principio de precaución se dispondrán medidas restaurativas de la capa vegetal y del bosque nativo, pues si bien la naturaleza hará su lento proceso de recuperación, deberá acelerarse con la intervención humana [...]”.

41.8. Por consiguiente, el estudio de impacto ambiental determinó la afectación a la capa vegetal y posteriormente en la licencia ambiental en su componente biótico, determinando medidas de mitigación y sobre todo de compensación, es por ello que no existe una incertidumbre al respecto, por el contrario; lo procedente es establecer medidas de prevención, en el marco del conocimiento anticipado del daño ambiental y la determinación de actividades a favor del medio ambiente, teniendo en cuenta lo establecido como acciones en la licencia ambiental.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, NUR 63001-23-33-000-2014-00222-01, C.P. Oswaldo Giraldo López.



41.9. Es de resaltar que, el dictamen pericial practicado, si bien estableció que la erosión hidráulica pudo haberse presentado con o sin presencia del paso provisional, se debe aclarar que, en extenso se dictaminó lo siguiente: “[...] se evidencia que hubo erosión hidráulica a causa de (sic) volumen presentado por la fuente en la época de invierno. Es de aclarar que la erosión pudo haberse presentado con o sin presencia del paso provisional ya que el año anterior se presentaron fuertes precipitaciones en el país a causa del efecto de la ola invernal; sin embargo también es de resaltar que para la construcción del primer paso provisional no se dimensionó el impacto que por causa del invierno y las precipitaciones fuera de lo normal ocasionaran erosión sobre las márgenes del caño al no tener en cuenta cambios en el diseño a implementar por cuanto no dieron paso al flujo del agua, si no que se taponó completamente, y con la creciente del caño colapsó la estructura ocasionando muy seguramente un aumento del nivel de agua en la cota máxima del cauce que pudo dar origen a erosionar la margen a lado y lado de la fuente. Para este caso hubo variación que ocasionó erosión pero que ha venido corrigiéndose con la construcción de trinchos que mejoran la estabilidad del terreno [...]”.

41.10. En efecto, se entiende del dictamen que la erosión de un cauce puede provocar el desprendimiento de la capa vegetal de la ribera. Cuando el agua erosiona los bordes del cauce, puede arrastrar el suelo y las raíces de las plantas, lo que lleva a la pérdida de la vegetación ribereña. Esta vegetación es crucial para estabilizar el suelo, controlar la erosión y mantener la salud del ecosistema. Sin la cobertura vegetal, la erosión puede intensificarse, creando un ciclo negativo que afecta tanto al entorno acuático como terrestre. La expresión que indica que “la erosión se pudo presentar con o sin la presencia del paso provisional”, se entiende como la identificación de un impacto en el sector objeto de la licencia ambiental y sobre el cual se debían determinar las medidas para mitigar, proteger o compensar. Se reconoce que se adelantaron acciones por parte de Petrominerales tendientes a mitigar la erosión con la construcción de los trinchos y los desagües, sin embargo, no probó que hubiera adelantado acciones para mitigar la pérdida de la capa vegetal. Por lo tanto, en relación con los argumentos: “[...] la forma de proceder de Petrominerales fue adecuada, atendiendo los criterios técnicos fijados en la Licencia Ambiental para proteger el medio ambiente, razón por la cual no era procedente ordenar como se hizo en la sentencia” y “Existe una contradicción evidente entre el



contenido de la parte motiva de la sentencia y la parte resolutive de la misma” no tienen vocación de prosperidad.

41.11. Por lo anterior, se modificará el numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia proferida en primera instancia, por cuanto señaló: “[...] 3° *ORDENAR a PETROMINERALES COLOMBIA LTD. SUCURSAL COLOMBIA, la preparación y ejecución de las actividades de recuperación de la capa vegetal y del bosque nativo en la ronda protectora del caño Las Puertas, en el sitio objeto de perturbación, en las condiciones y plazos fijados en la motivación. La AGENCIA (sic) NACIONAL DE LICENCIA AMBIENTALES (ANLA) y CORPORINOQUIA tendrán las obligaciones específicas indicadas en la parte considerativa (“Ordenes que se imparten”) [...]”*, con la finalidad de dejar expresas las órdenes determinadas en el acápite de obligaciones que se imponen de la parte considerativa de la sentencia proferida en primera instancia, el cual quedará así:

41.12. a. Frontera Energy Colombia Corp. (antes Petrominerales Ltd. sucursal Colombia) si no lo hubiera realizado, deberá presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA un plan de recuperación vegetal de las riberas del caño Las Puertas, desde el punto en que se construyó el paso provisional objeto de este litigio y doscientos (200) metros aguas abajo, en el ancho propio de la ronda protectora (área de uso público), en los términos establecidos en el Plan de Manejo Ambiental del proyecto Llanos 25 (Pozo Bromelia) y la respectiva licencia.

41.13. El plan de recuperación se someterá a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA dentro de los treinta (30) días comunes siguientes a la ejecutoria del fallo; dicha autoridad tendrá que pronunciarse en un lapso no mayor a los quince (15) días hábiles siguientes.

41.14. El plazo de ejecución será el que determinen los componentes técnicos del plan de recuperación de la capa vegetal, resiembra de árboles o arbustos nativos que correspondan y el programa de conservación y mantenimiento hasta dejarlos en condiciones que favorezcan el desarrollo natural del bosque en la ronda protectora, acorde con las características de las especies sembradas y el ciclo de lluvias de la región. Sin embargo, las actividades de intervención en el área afectada tendrán que iniciarse en un tiempo no mayor a tres (3) meses a partir de la ejecutoria de la sentencia.



41.15. b. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA deberá evaluar el proyecto a la brevedad, expresar las observaciones que tenga dentro de los primeros cinco (5) días del trámite y producir las determinaciones de su competencia conforme al lapso indicado en el ordinal precedente. Vigilará además la cumplida ejecución del proyecto, hasta culminar la fase de conservación y mantenimiento. De los resultados finales dará cuenta, con resumen ejecutivo y soportes técnicos, a este Tribunal.

41.16. En este punto, para la Sala es importante precisar que, mediante informe técnico núm. 500.25.8.49.11-0149 del 11 de mayo de 2011, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía atendió una queja por ocupación de cauce del Caño Las Puertas. Se indicó en dicho informe que: “[...] *[l]a ocupación del cauce motivo de la queja no está autorizada en la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución No. 0350 de fecha 28 de febrero de 2011 [...]*”, pero que “[...] *los funcionarios de Petrominerales informaron que mediante un Informe de Cumplimiento Ambiental (ICA) enviado el día mayo 14 de 2010, [dicha empresa] [...] informo (sic) al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que se realizaría una ocupación de cauce temporal la cual está localizada en las coordenadas N. 4°49’5’’.841 y E. 4°49’5’’.841 [...]*”.

41.17. Asimismo, la Corporación Autónoma evidenció “[...] *la intervención total en el cauce del Caño Puertas, en donde se logró identificar la obstrucción total de la fuente hídrica, debido a la construcción de una obra provisional (terraplén) con material de río para la movilización de maquinaria pesada [...]*” y que en esa “[...] *área se realiza la ovoposición de la tortuga galapaga (podocnemis vogli) y la lictorauna presente en el cuerpo de agua [...]*”. Por ello, realizó unas recomendaciones que se encuentran contenidas en el concepto técnico, se requirió a la empresa Petrominerales Ltd. para que diera cumplimiento a lo establecido en el Estudio de Impacto Ambiental y requirió a la ANLA con el propósito de verificar si la obra construida contaba con el debido permiso de la Autoridad Ambiental. Además, se remitió el informe al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para que se realizara el control y seguimiento al proyecto y archivó la indagación para que continuara su trámite en ese Ministerio.

41.18. En efecto, mediante oficio núm. 500.13.11-0926 de 12 de mayo de 2011 suscrito por el Subdirector de Control y Calidad Ambiental de la Corporación Autónoma Regional se informó “[...] *por tal motivo se remite el presente Informe Técnico para que sea tenido en cuenta como evidencia, cuando se realice control y*



seguimiento al proyecto. En cuanto corresponde a la Corporación se archiva la presente indagación para que continúe su trámite ante el MAVDT por ser de su competencia [...]”.

41.19. Teniendo en cuenta lo anterior y que, conforme con el numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia, se ordenó a Corporinoquía que realizara la vigilancia de la ejecución del programa de reposición de capa vegetal en el marco general del plan de manejo ambiental del proyecto y de la licencia, la Sala considera pertinente modificar la orden impartida a la entidad mencionada con el propósito de precisar que, por tratarse del trámite de vigilancia y control de la licencia ambiental, esta corresponde a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

41.20. Lo anterior, sin perjuicio de que la Corporación Autónoma, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con su función de vigilancia y control en materia ambiental, atienda en caso de ser necesario las quejas y/o trámites o realice verificaciones oficiosas y analice si las respectivas quejas o hallazgos corresponden o no a situaciones relacionadas con el cumplimiento de las medidas ambientales establecidas en la licencia ambiental, con lo cual definirá su competencia para la intervención orientada a la conservación del medio ambiente en el sector objeto de la acción popular.

42. Ahora bien, pasa la Sala a resolver los argumentos del segundo grupo, los cuales se resumen en que, se excedió el fallo de primera instancia en el objeto de la demanda, sobre la incongruencia de la sentencia y la violación del debido proceso.

42.1. Esta sección ha determinado que el principio de congruencia de la sentencia en el marco de las acciones populares se flexibiliza frente al interés colectivo, que se expresa a través de los derechos por cuya protección propende esta acción, lo que le permite al juez: i) proteger derechos que no han sido invocados en la demanda, siempre y cuando estén vinculados con los supuestos fácticos que fueron debatidos en el proceso, ii) estudiar hechos que no se expusieron en la demanda, bien sea porque no se alegaron específicamente, pero aparecen probados en el proceso, o porque ocurrieron con posterioridad a la presentación del libelo, en uno y otro caso, siempre que tengan relación con la causa petendi, iii) adoptar medidas diferentes a las deprecadas en la demanda, para proteger los derechos colectivos que encuentre amenazados o vulnerados.



42.2. Por lo anterior surge que, a pesar de que el juez de la acción popular cuenta con amplias facultades para proteger los derechos colectivos, tiene también el deber de velar por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes; por ello, sus facultades no son ilimitadas, pues, si bien le está dado amparar derechos colectivos no invocados por la parte actora, estudiar hechos no relacionados en la demanda e, incluso, adoptar medidas de protección diferentes a las deprecadas en el libelo, sólo puede hacerlo si tienen relación con la causa petendi de la demanda, que no puede ser una diferente a la relacionada con la amenaza o transgresión de derechos colectivos, en tanto que otro tipo de imputaciones escapan a la finalidad de la acción popular e impiden que el juicio se surta a través de esta acción.

42.3. En el caso concreto la demanda pretende la recuperación de todos los componentes o elementos del cauce del caño Las Puertas, lo que incluye la ronda protectora y el ecosistema, ocasionados por la intervención en la zona debido a la construcción de un paso provisional para dar acceso a una locación de la industria petrolera, que modificó el comportamiento natural de las aguas. Lo anterior se deriva de las pretensiones y los hechos de la demanda.

42.4. En suma, considera esta instancia que no se excedió el objeto de la acción, tampoco se configura una vulneración al principio de congruencia y no hay violación al debido proceso puesto que las partes tuvieron la oportunidad de presentar sus argumentos y pruebas para desvirtuar el objeto pretendido, por lo que no tienen vocación de prosperidad estos argumentos.

Del comité de verificación de cumplimiento de la sentencia

43. Atendiendo a que el Tribunal, en el caso *sub examine*, en la sentencia proferida, en primera instancia, amparó el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, esta Sala de decisión modificará el numeral 6 de la sentencia proferida en primera instancia y ordenará la conformación del mencionado comité para la verificación de las órdenes impartidas en esta sentencia, que, por un lado, será integrado y presidido por el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Casanare; y, por el otro, será integrado adicionalmente por el actor popular; un delegado y/o representante de Frontera Energy Colombia Corp (antes Petrominerales Ltda. sucursal Colombia); un delegado y/o representante de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA; un delegado y/o representante de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía; y un delegado



del Ministerio Público. En el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar plazos adicionales, este Tribunal adoptará las decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las órdenes de la sentencia.

44. Finalmente, y de conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 y los numerales 1.º y 8.º del artículo 365 de la Ley 1564, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia, en atención a que no está probada su causación.

Conclusiones

45. La Sala modificará los numerales 2º, 3º y 6º de la sentencia de 23 de agosto de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por cuanto se declaró la amenaza del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, por la construcción de un paso provisional en el caño Las Puertas que ocasionó la erosión del cauce del cuerpo hídrico y la consecuente afectación de la capa vegetal y el bosque nativo por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el numeral 2º de la parte resolutive de la sentencia de 23 de agosto de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

“[...] 2º Declarar la amenaza del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, por parte de Frontera Energy Colombia Corp. (antes Petrominerales Colombia Ltd.) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, por la intervención transitoria de la que fue objeto el caño Las Puertas, en la vía de acceso a la locación de perforación del pozo Bromelia I, en desarrollo del contrato Llanos 25, de conformidad con la parte motiva de la sentencia [...]”.

SEGUNDO: MODIFICAR el numeral 3º de la parte resolutive de la sentencia de 23 de agosto de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

“[...] 3º Ordenar a Petrominerales Colombia Ltd. sucursal Colombia, en caso de no haberlo realizado, el cumplimiento de las medidas de compensación tendientes a la recuperación de la capa vegetal y del bosque nativo de la ronda protectora del caño Las Puertas, el cual se realizará así:



a. *Frontera Energy Colombia Corp (antes Petrominerales Ltd. sucursal Colombia), deberá presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales un plan de recuperación vegetal de las riberas del caño Las Puertas, desde el punto en que se construyó el paso provisional objeto de este litigio y doscientos (200) metros aguas abajo, en el ancho propio de la ronda protectora (área de uso público), en los términos establecidos en el Plan de Manejo Ambiental del proyecto Llanos 25 (Pozo Bromelia) y la respectiva licencia.*

El plan de recuperación se someterá a la aprobación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, dentro de los treinta (30) días comunes siguientes a la ejecutoria del fallo; dicha autoridad tendrá que pronunciarse en un lapso no mayor a los quince (15) días hábiles siguientes.

El plazo de ejecución será el que determinen los componentes técnicos del plan de recuperación de la capa vegetal, resiembra de árboles o arbustos nativos que correspondan y el programa de conservación y mantenimiento hasta dejarlos en condiciones que favorezcan el desarrollo natural del bosque en la ronda protectora, acorde con las características de las especies sembradas y el ciclo de lluvias de la región. Sin embargo, las actividades de intervención en el área afectada tendrán que iniciarse en un tiempo no mayor a tres (3) meses a partir de la ejecutoria de la sentencia.

b. *La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA deberá evaluar el proyecto a la brevedad, expresar las observaciones que tenga dentro de los primeros cinco (5) días del trámite y producir las determinaciones de su competencia conforme al lapso indicado en el ordinal precedente. Vigilará además la cumplida ejecución del proyecto, hasta culminar la fase de conservación y mantenimiento. De los resultados finales dará cuenta, con resumen ejecutivo y soportes técnicos, a este Tribunal.*

La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con su función de vigilancia y control, deberá atender, en caso de ser necesario, las quejas y/o trámites que le presente la comunidad y analizar si cada situación puesta en conocimiento se deriva o no del cumplimiento de las medidas ambientales establecidas en la licencia ambiental, con lo cual definirá su competencia e intervención para la conservación del medio ambiente en el sector objeto de la acción popular.

Se rendirán informes al finalizar el término de cada actividad ante el Comité de Verificación de Cumplimiento de la sentencia [...]”.

TERCERO: MODIFICAR el numeral 6° de la parte resolutive de la sentencia de 23 de agosto de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

“[...] 6° Ordenar la conformación del Comité de Verificación de Cumplimiento de esta sentencia por el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo de Casanare, quien lo presidirá; el actor popular; un delegado y/o representante de Frontera Energy Colombia Corp. (antes Petrominerales Ltda. sucursal Colombia); un delegado y/o representante de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA; un delegado y/o representante de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía; y un delegado del Ministerio Público.

En el evento que durante la ejecución de la sentencia se observe que razonablemente es necesario otorgar plazos adicionales, este Tribunal adoptará las



decisiones que considere necesarias para garantizar su cumplimiento, lo que incluye todas las órdenes de la sentencia [...]”.

CUARTO: CONFIRMAR, en lo demás, la sentencia de 23 de agosto de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: NO CONDENAR en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

SÉPTIMO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, dejando las correspondientes anotaciones de ley.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la Sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.