

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Magistrado Ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia dentro de la acción popular instaurada por los señores HÉCTOR SÁNCHEZ GÓMEZ, NELSON VANEGAS RAMÍREZ, MERCEDES MOSQUERA PÉREZ, JHON FREDDY BARRAGÁN AMAYA, GENNY LUCÍA CARDENAS FERNÁNDEZ, MARIA ISABEL CASTRILLON CUBIDES, HUGO ALBERTO MEJIA, YOLANDA HENAO ARANGO, NORLAY ACEVEDO GAVIRIA, ARLEY GÓMEZ PÉREZ y ARLEX HUMBERTO VALVERDE CÁRDENAS mediante apoderado en contra de la AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, META PETROLEUM CORP- PACIFIC EXPLORATION & PRODUCTION CORP.- PACIFIC E&P (antes Pacific Rubiales Energy) y ECOPETROL S.A.

El actor popular, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, solicita el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, 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 y el derecho a la defensa del patrimonio público al considerar

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

que estos han sido vulnerados por acciones y/u omisiones de los demandados y existe un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos.

SENTIDO DE LA DECISIÓN:

El del caso disponer la protección del derecho colectivo a la prevención de desastres previsible técnicamente, con fundamento en el principio de precaución y denegar las demás pretensiones de la demanda, por las razones que se expresan a continuación.

1. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

Los señores HÉCTOR SÁNCHEZ GÓMEZ, NELSON VANEGAS RAMÍREZ, MERCEDES MOSQUERA PÉREZ, JHON FREDDY BARRAGÁN AMAYA, GENNY LUCÍA CARDENAS FERNÁNDEZ, MARIA ISABEL CASTRILLON CUBIDES, HUGO ALBERTO MEJIA, YOLANDA HENAO ARANGO, NORLAY ACEVEDO GAVIRIA, ARLEY GÓMEZ PÉREZ y ARLEX HUMBERTO VALVERDE CÁRDENAS mediante apoderado en contra de la AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, META PETROLEUM CORP- PACIFIC EXPLORATION & PRODUCTION CORP.- PACIFIC E&P (antes Pacific Rubiales Energy) y ECOPETROL S.A.

1.1.1 Pretensiones de la demanda:

El accionante formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERA: Que se DECLARE la responsabilidad de la empresa PACIFIC E&P, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, ECOPETROL y la AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES respecto de la amenaza y vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano, seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, colectivo a 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 y el derecho al patrimonio públicos, entre otros que

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

su señoría encuentre vulnerados o amenazados.

SEGUNDA: Que se DECLARE la protección de los derechos e intereses colectivos al ambiente sano. Seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, colectivo a 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 y el derecho al patrimonio público, entre otros, que su señoría encuentre vulnerados o amenazados, en la vereda Rubiales y Santa Helena, entre otras afectadas por la sismicidad inducida y la inyección de aguas de producción en pozos de disposición exclusiva.

TERCERA: se DECRETE MEDIDA CAUTELAR solicitada en relación con la necesidad de SUSPENDER las actividades de inyección de aguas de producción en pozos de disposición exclusiva en el Campo Rubiales y Quifa, hasta tanto no exista certeza científica en relación con los impactos que tiene dicha actividad en los niveles de aguas subterráneas, acuíferos y suelos del área de influencia directa, en virtud del principio de precaución y el cese de las afectaciones por el ruido generado en la vereda Rubiales por parte de los PAD de inyección.

SUBSIDIARIAMENTE: Se DECRETE MEDIDA CAUTELAR Y SE ORDENE REDUCIR la cantidad de barriles de aguas de producción inyectada en pozos de disposición exclusiva en el Campo Rubiales y Quifa, hasta un máximo de 300.000 Bbl al día, como lo han indicado los estudios referidos.

CUARTA: Se ORDENE LA SUSPENSION DE LA LICENCIA AMBIENTAL DE PACIFIC E&P para la operación del Campo Rubiales, Resolución 2355 del 27 de diciembre de 2007 y sus modificaciones posteriores, en relación con la inyección de aguas de producción en pozos de disposición hasta tanto no exista regulación normativa y reglamentarias al respecto en virtud del principio de prevención y al principio de precaución.

QUINTA: Como consecuencia de la anterior declaración, se ORDENE LA SUSPENSION de las actividades de inyección de aguas de producción en pozos de disposición exclusiva en el Campo Rubiales y Quifa, hasta tanto no exista regulación normativa y reglamentarias al respecto en virtud al principio de prevención y al principio de precaución.

SEXTA: Se ORDENE LA CONFORMACION DE UN COMITÉ DE VERIFICACION de lo dispuesto en el fallo con el fin de que se determine la relación existente entre la sismicidad inusitada de la vereda de Rubiales de Puerto Gaitán con las actividades de reinyección de aguas industriales de la empresa PACIFIC E&P, se genere reglamentación, seguimiento y vigilancia de estas actividades, y se establezca la causalidad de los daños ambientales y patrimoniales que la población ha presentado hasta el momento, con el fin de que en virtud de lo dispuesto por la Ley 472 de 1998 se ORDENE EL RESTABLECIMIENTO A LA SITUACION ANTERIOR.

SEPTIMA: Se CONCEDA EL AMPARO DE POBREZA solicitado en razón a la imposibilidad material de adelantar los trámites correspondientes de esta acción judicial. (sic)

1.1.2. Hechos:

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El accionante expuso los siguientes hechos:

1o. La empresa Pacific E&P se dedica a la exploración y producción de gas natural y petróleo y además es propietaria del 100% de META PETROLEUM CORP compañía que opera los campos de crudo pesado Rubiales, Pirirí y Quifa.

2o. Que desde el año 2007 la empresa META PETROLEUM CORP cuenta con Licencia Ambiental otorgada por el Ministerio de Ambiente para la explotación del campo Rubiales en Puerto Gaitán mediante Resolución 2355 del 27 de diciembre del mismo año.

3o. La empresa Pacific E&P realiza la inyección de sus aguas mediante PAD'S o plataformas multi-pozo las cuales reciben las aguas industriales desde las plantas de tratamiento y a través de cabezales de pozo.

4o. Mediante Resoluciones 768 y 1156 de 2013 se modificó la Licencia ambiental global de Pacific E&P aumentando la capacidad de inyección.

5o. Paralelamente a las inyecciones de agua, el Servicio Geológico Colombiano emitió un informe sobre la sismicidad en Puerto Gaitán de 2014 en el cual se señalaba un aumento de sismos en el municipio a partir del 2013. .

A su vez, los datos de la Red Sismológica Nacional de Colombia desde 1993 a 2015 señalan que en la vereda de Rubiales hubo un cambio significativo respecto a la actividad sísmica la cual empezó a reportarse cada dos días.

Que desde el 2 de abril de 2013 y el 31 de diciembre de 2015 se han presentado 873 terremotos que oscilan en la magnitud de 1,2 a 4,3.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

6o. Señala que del mapeo a la sismicidad se encontró que todos los sismos hasta abril de 2013 se desarrollaron afuera de los bloques a una distancia de 28,5 km del próximo PAD de inyección.

7o. Que las coincidencias temporales registradas por el Sistema Geológico Colombiano se suman a la distribución geográfica de los sismos desde el 14 de marzo de 2014 al 31 de agosto de 2015

8o. De acuerdo a los estudios y reportes señalados es muy probable que las inyecciones de aguas industriales hayan provocado la acumulación de presión en las rocas de basamento y hayan aflojado alguna falla existente generando los sismos reportados.

9o. Señala que son varios los daños que pueden ocurrir en relación con la sismicidad inducida y algunos de ellos ya se presentan en la vereda de Rubiales y Santa Helena como por ejemplo la caída de infraestructura, disminución al nivel freático, contaminación de aguas subterráneas entre otros riesgos y amenazas como la licuefacción de suelos, deslizamiento de tierra, creación de fallas geológicas, levantamiento y subsidencia tectónica.

10o. Respecto al impacto de los derechos colectivos, señala que los acuíferos pueden desestructurarse como resultado de una licuefacción lo cual causa la pérdida de estabilidad y dureza de los suelos dejando como resultado el menoscabo de agua subterránea afectando así la calidad de la misma y la turbidez.

11o. Que los habitantes de la vereda Rubiales han manifestado a la empresa Pacific E&P que los temblores generados cerca a los PAD perturban el territorio y además generan daños en la infraestructura, sin mencionar la reducción de los niveles de agua.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Igualmente señala que los sismos van acompañados de contaminación auditiva y paisajística.

12o. Pone de presente que por el inicio de las actividades de reinyección las personas han presentado reportes a la ANLA y la empresa Pacific E&P frente a lo cual la empresa ha firmado algunas actas de compromiso respecto de la sismicidad inducida y que al momento no han conducido a medidas adecuadas de prevención del riesgo, mitigación o reparación de los daños.

13o. Que el Ministerio de Minas señala que la Resolución 90341 mediante la cual se *“establecen los requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”* no es aplicable al Campo Rubiales ya que no es un yacimiento no convencional, lo cual deduce que no existe una regulación clara para las actividades de inyección de fluidos de retorno y agua de producción en yacimientos convencionales.

14o. Señala que ni la ANLA, el Ministerio de Minas y Energía y la empresa PACIFIC E&P han realizado seguimiento a los sismos generados en Campo Rubiales y menos cuando en 2014 y 2015 se han presentado sismos iguales o mayores a 4 en la escala de Richter, de acuerdo a lo reportado por el Sistema Geológico Colombiano.

1.2 Trámite Procesal

Por auto del 8 de marzo del 2016, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección “A” admitió la acción instaurada y ordenó notificar a los demandados para que contestaran la demanda y solicitaran la práctica de pruebas (Fl. 396 a 399 cuaderno No.1)

1.3 Contestación de la demanda.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1293

1.3.1 AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA¹

Señala que se opone a las pretensiones de la demanda ya que las actuaciones de la entidad siempre han sido ajustadas a los deberes propios de la función pública junto con la normatividad que establece sus competencias en armonía con su papel de autoridad en materia ambiental.

Expone que la ANLA fue creada en el año 2011 como una unidad administrativa del sector central, de nivel nacional adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible siendo la autoridad competente para otorgar, negar licencias o permisos y para tramitar temas ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y por tal motivo su autonomía es limitada.

Pone de presente que de acuerdo al Decreto Ley 3573 de 2011 en sus artículos 2 y 3 se contemplan sus funciones dejando claro que el alcance y competencia de la ANLA ha sido establecido por la Ley como una actividad de desconcentración del poder efectuada por el ejecutivo con fundamento en la Ley 1444 de 2011.

En ese sentido, señala que tanto el Ministerio de Ambiente como la ANLA otorgaron licencias ambientales relacionadas con el caso concreto, y a continuación las relaciona:

- Licencia para el proyecto de área de explotación de hidrocarburos Quifa: La cual fue otorgada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ANLA a la empresa META PETROLEUM CORP mediante Resolución No. 2035 de 15 de octubre de 2010.

¹ Ver folios 426 a 464 del cuaderno No. 1

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- Licencia ambiental global para el proyecto de exploración de hidrocarburos en el Campo Rubiales: La cual fue otorgada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ANLA a la empresa COPLEX COLOMBIA LIMITED mediante Resolución 0233 de 16 de marzo del 2011.

Señala que con base en lo anterior, cuando se trata de exploración y explotación de hidrocarburos, la regulación de la actividad está en cabeza de la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH.

Que cuando se refiera a la evaluación de proyectos desde el punto de vista de impactos al medio ambiente es competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, quien otorgará licencia ambiental o plan de manejo ambiental la cual tiene como finalidad contener las medidas para prevenir, controlar, mitigar y compensar los posibles impactos del proyecto, obra o actividad.

Aclara que el Campo Rubiales pertenece a un bloque mediante el cual se extrae crudo de manera convencional excluyéndose así de ser catalogado como un proyecto no convencional, y por lo tanto señala que el actor popular incurre en una confusión respecto de la regulación aplicable para cada uno.

Pone de presente que cuando se trata de proyectos convencionales su regulación está señalada en la Resolución 1495 de 2009 modificada por la 400048 de 2015 y, por otro lado, los proyectos para yacimientos no convencionales el Ministerio de Minas y Energía con la Resolución 90341 de 214 reguló los procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos.

Como consecuencia de lo anterior, señala que contrario a lo reseñado por el accionante respecto a que no existe regulación de las actividades de inyección de fluidos de retorno y agua de producción en yacimientos convencionales ya que las Resoluciones 18-

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

11495 de 2009 y la 4048 de 2015 tienen como objeto *“regular y controlar las actividades relativas a la exploración y explotación de hidrocarburos, maximizar su recuperación final y evitar su desperdicio”* lo cual es aplicable a las actividades desarrolladas en el Campo Rubiales.

Pone de presente que de acuerdo con la definición constitucional de licencia ambiental esta constituye un acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones y por ende debe ser estudiada a la luz de los principios que rigen el derecho ambiental, sobre todo el principio de precaución el cual se fundamenta en la valoración o evaluación científica que deben hacer las autoridades administrativas ambientales para detallar con certeza el impacto nocivo que el uso de un equipo o método pueda producir al ambiente, las personas o el ecosistema.

Ahora bien, señala que otro principio importante en la materia es el de prevención, el cual busca evitar daños serios al medio ambiente, sin embargo no implica la prohibición de una actividad, o en este caso no otorgar un permiso frente a una duda científica sino más bien debe ser entendido como los condicionamientos frente al uso de un equipo o método en determinadas actividades.

Que con base en lo anterior, dichos principios no son aplicables a los hechos que generaron la presentación de la acción popular.

Señala que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales desde la esfera de su competencia, otorgo las licencias ambientales precaviendo los márgenes de acción que permitirían prevenir, controlar, manejar, monitorear y mitigar los efectos negativos sobre el medio ambiente en relación con la actividad autorizada.

A continuación indica las actividades que ha desarrollado respecto de las quejas relacionadas con la sismicidad de la zona.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Señala que de los expedientes obrantes en la entidad no se ha determinado un incumplimiento de las obligaciones impuestas para obtener el permiso de los vertimientos mediante una alternativa de inyección para el Campo Rubiales y el Área de Explotación de Hidrocarburos Quifa como tampoco la existencia de un daño o peligro inminente para el medio ambiente que amerite la suspensión del permiso.

Que con base en lo anterior, no se ha presentado la necesidad de aplicar los principios de precaución y prevención toda vez que no se ha demostrado elementos ciertos que permitan atribuir la sismicidad en Puerto Gaitán a la operación con hidrocarburos.

Concluye que no se reúnen los requisitos para configurar algún tipo de responsabilidad en los términos de la Ley 472 de 1998 en relación con los derechos colectivos señalados en la demanda.

Ahora bien, señala que no existe una prueba técnica que determine con certeza que la actividad sísmica desarrollada en la zona de Puerto Gaitán se derive de la actividad que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA licenció.

Que la exploración y explotación de petróleo es una actividad exigente desde todos los puntos de vista, ya que los yacimientos se encuentran mayormente a más de 1000 kilómetros de profundidad lo cual causa inevitablemente que durante el proceso de perforación y extracción se lastime la tierra y es esa misma la que hace necesaria la expedición de una licencia ambiental.

Con base en lo anterior sustenta las **excepciones de inexistencia de violación del derecho al medio ambiente sano, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y los demás derechos colectivos señalados en la demanda.**

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

A continuación propone como **excepción** que **no se configuran los elementos que estructuran la responsabilidad por violación a derechos colectivos** ya que es necesario que aparezca la prueba de la conducta u omisión con la cual se causa un daño y además la ANLA ha cumplido a cabalidad con las funciones que de lleno le corresponden en relación con los hechos que son objeto de la demanda, por lo tanto no es posible determinar con certeza que se presenten los elementos de la responsabilidad.

1.3.2 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA²

Señala que con base en el Decreto 0381 de 2012 el Ministerio no se encuentra legitimado en la causa por pasiva para ser vinculado.

Pone de presente que dicha entidad nunca ha intervenido en la actividad de explotación petrolera en los campos de Rubiales y Quifa, ya que la función de vigilancia sobre las empresas META PETROLEUM CORP y PACIFIC EXPLORATION & PRODUCTION-PACIFIC E&P le corresponde a la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH y a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales-ANLA.

Que el Ministerio no es una entidad ejecutora de acciones en los campos petroleros y por tal motivo no se le pueden endilgar omisiones ya que no le competen actividades de vigilancia.

A continuación propone como **excepción** la **improcedencia de la acción popular por habersele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente** argumentando que lo que verdaderamente pretende el accionante es cuestionar la Resolución 2355 de

² Ver folios 465 a 481 del cuaderno No. 1

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

2007 y sus posteriores modificaciones y que para el efecto se debió interponer como medio de control la nulidad y restablecimiento del derecho o bien una simple nulidad.

Señala que el método de inyección de agua ha sido utilizado en la industria petrolera hace más de 100 años y que ello no está relacionado en manera alguna con movimientos telúricos y menos aún en yacimientos convencionales.

Indica como primera **excepción** la **improcedencia de la acción popular** por habersele dado un trámite diferente al proceso que corresponde ya que la licencia ambiental global otorgada para la explotación y exploración de los campos Rubiales y Quifa es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, y por ello se debió invocar otro medio de control con el cual se atacara la presunta vulneración de los derechos colectivos señalados contra la Resolución 2355 de 2007 y sus posteriores modificaciones, y es por ello que en la demanda no se logra mostrar el daño contingente ni la necesidad de hacer cesar las actividades de los campos.

Propone como **excepciones** la **falta de legitimación en la causa por pasiva y la inexistencia de fundamentos de facto en contra del Ministerio de Minas y Energía** toda vez que dicha corporación se limita a las actuaciones macro y de política de dirección del sector minero energético en general para proyectarlo a que deje dividendos económicos al país.

Señala que con base en la jurisprudencia son los accionantes quienes deben probar que existe vulneración de sus derechos colectivos a causa de la actividad sísmica que se desarrolla en la región, y que la conducta que origino dicho fenómeno es a causa del ser humano e imputable al Ministerio de Minas y Energía y hasta tanto ello no suceda efectivamente dicha entidad es ajena a los hechos relacionados en la demanda.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Expone que los principios de prevención y precaución no se encuentran vulnerados en el presente caso toda vez que estos aplican en el evento que no se tiene certeza acerca de los daños ambientales que puedan causarse ya que así se haría necesario su uso para evitar un perjuicio irremediable al medio ambiente.

En el mismo sentido señala que con base en la sentencia C-703 de 2010 no se constituyen los presupuestos para proceder de acuerdo a los principios ya reseñados ya que en el presente caso las consecuencias de las actividades desarrolladas en el Campo Rubiales y Quifa son posibles de conocer y los mismos están consignados en la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución No. 2355 de 2007 y sus posteriores modificaciones.

Señala que la actividad sísmica es un fenómeno natural imprevisible e inevitable y por ello el principio de precaución es improcedente porque el riesgo del daño es conocido con antelación, y los efectos de las aplicaciones de inyección de agua en yacimientos convencionales son usados desde hace más de un siglo con lo cual se tiene certeza de las consecuencias al medio ambiente, y todo ello es necesario para emitir Licencia.

Finalmente solicita negar las pretensiones de la demanda ya que no existe vulneración alguna que haya cometido el Ministerio de Minas y Energía.

1.3.3 META PETROLEUM CORP-PACIFIC EXPLORATION & PRODUCTION-PACIFIC E&P³

Respecto de los hechos señala que en cualquier actividad de producción de hidrocarburos se presenta agua de producción la cual debe ser dispuesta con un método autorizado.

³ Ver folios 487 a 521 del cuaderno 1

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Que si bien es cierto que en marzo de 2014 el Servicio Geológico Colombiano emitió un informe sobre la actividad sismológica del Municipio de Puerto Gaitán en el cual indicó algunas consideraciones y recomendaciones relacionadas con la instalación de estaciones sismológicas en el área lo cual efectivamente ocurrió y ha estado operando continuamente desde el 2013 además de adelantar otros estudios sismológicos para determinar la relación de sismicidad con la operación de hidrocarburos. De igual manera indica que se están adelantando algunos procesos para establecer una red acelerométrica en la zona con la finalidad de evaluar la posible afectación de estructuras.

Señala que las causas de los deterioros en las viviendas se deben a las fuertes lluvias, los caños que rodean las veredas, los movimientos diferenciales del terreno, la humedad y el incremento del uso de los corredores viales dada la precariedad de las construcciones.

Que de acuerdo a lo anterior, la empresa ha realizado censos de la calidad de vida de los habitantes en los cuales se recoge información sobre las viviendas como la clase de materiales de construcción y los procedimientos usados, dejando como resultado que el 50% de las casas tenían pisos de tierra, el 85% techos en tejas de zinc y el 65% paredes exteriores en madera.

Pone de presente que desde el momento en que comenzó la intensidad de los sismos ECOPETROL y META PETROLEUM CORP acordaron instalar sismómetros para detectar los microsismos de los campos, contratar expertos en sismicidad inducida y natural y hacer análisis de riesgo sísmico.

A continuación propone como **excepción la ausencia de violación al derecho a un ambiente sano por la existencia y cumplimiento del marco regulatorio para la**

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

actividad de inyección de aguas en Campos Quifa y Rubiales ya que contrario a lo que señala el accionante la ausencia de reglamentación específica respecto de los pozos convencionales no representa trasgresión alguna al ambiente sano y tampoco implica una garantía para salvaguardarlo.

Que en efecto la actividad la inyección desarrollada en los campos de Rubiales y Quifa se encuentran con autorización de la autoridad ambiental competente lo cual desemboca en que se ha venido llevando a cabo bajo el marco de la legalidad.

Como consecuencia de lo anterior se evidencia que no existe ningún tipo de afectación al medio ambiente sano y tampoco la acción popular es la idónea para exigir regulación respecto de los pozos inyectores en yacimientos convencionales.

De igual manera propone la **excepción de ausencia de violación del derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente por la inexistencia de amenaza y daños ocasionados a la infraestructura** ya que para que surja la afectación es necesario que el Estado omita las acciones o medidas para garantizar la vida e integridad de los ciudadanos lo cual en el presente caso no ha sucedido toda vez que se ha mantenido un monitoreo constante en la actividad sísmica de la zona ya que justamente la recomendación del Servicio Geológico Colombiano le hizo algunas recomendaciones.

Por otra parte, propone como **excepción la ausencia de violación al equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución** señala que la idea de lograr un equilibrio ecológico es mejorar la calidad de vida de los habitantes sin agotar, deteriorar o eliminar los recursos naturales, lo cual en efecto ha sucedido ya que la empresa ha cumplido cabalmente con las especificaciones técnicas ambientales de las Resoluciones 2035 de 2010 y 18-1495 de 2009 y además se

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

encuentra consignado en los expedientes 019 y 4795 que los recursos naturales no han sufrido ningún cambio derivado de las actividades de explotación en los campos.

A su vez, señala la **excepción de ausencia de violación del derecho a la defensa del patrimonio público** porque los bienes alegados por el accionante diferencian de ser los protegidos a través de este derecho colectivo ya que de acuerdo al H. Consejo de Estado este derecho tiene como finalidad que los recursos económicos del Estado sean administrados de forma eficiente y no por amenazas de carácter natural.

Finalmente señala que no existe prueba alguna que demuestre afectación a los acuíferos, la licuefacción de suelos, los deslizamientos de tierra, la creación de fallas geológicas y mucho menos que la sismicidad se haya producido por la operación de META PETROLEUM CORP y por lo anterior solicita negar las pretensiones de la demanda.

1.3.4 ECOPETROL S.A⁴

Señala que el mecanismo utilizado en los campos Rubiales y Quifa es de empuje de agua en el cual el petróleo es movido del yacimiento por un acuífero activo que lo desplaza hacia los pozos productores, y por lo tanto para sacar el crudo, se requiere también sacar grandes cantidades de agua.

Pone de presente que la operación en los campos es generadora de empleo y puerta turística nacional ya que dinamiza la economía y si se llega a suspender se conlleva a una disminución en la calidad de vida de las comunidades del entorno además de pérdidas gigantescas para la industria y Estado.

⁴ Ver cuaderno de contestación de ECOPETROL

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1357

Por otro lado, señala que la empresa operadora con la finalidad de evitar el daño a los derechos colectivos ha realizado las siguientes actividades:

- Monitoreo permanente de los movimientos sísmicos de la zona
- Disminución de la cantidad de agua que se inyecta a los pozos
- Control y supervisión de la cantidad de agua inyectada
- Atención a cada uno de los requerimientos de la comunidad

Así mismo que Ecopetrol no conoce la existencia de las afectaciones graves a la vida, integridad, salud o los bienes de la comunidad del área de influencia causadas por la operación de los campos Rubiales y Quifa.

A continuación realiza un pronunciamiento frente a los hechos de la demanda en donde resalta el compromiso de la empresa META PETROLEUM CORP respecto de los eventos sísmicos desarrollados en la zona de Puerto Gaitán.

En el mismo sentido, señala tablas indicando los efectos de los sismos en las personas, construcciones, el ambiente físico y la clase de daños o peligros que pueden generar para la comunidad concluyendo que los eventos menores a intensidad 3 no generan impacto a la comunidad y tampoco causan la disminución de los niveles de agua en las veredas de la zona.

Respecto a la violación del derecho colectivo al medio ambiente sano y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente señala que el operador ha cumplido cabalmente con todas las normas ambientales vigentes y las medidas u órdenes establecidas en los instrumentos ambientales, entre ellos las Resoluciones 18-1495 de 2009, la 40048 de 2015, y la 90341 de 2014 y además ha desarrollado actividades para el estudio de la actividad sísmica de la zona.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Pone de presente que la aplicación del principio de precaución en el caso concreto no es posible realizarla toda vez que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ha previsto medidas para monitorear e identificar los posibles efectos negativos del proyecto desarrollado en la zona.

Que por sui parte, ECOPETROL no ha trasgredido ninguna norma del ordenamiento jurídico o principio constitucional en la operación desarrollada en los Campos Rubiales y Quifa.

Propone como **excepción** el **cumplimiento del principio de precaución ambiental** ya que tanto la autoridad ambiental como la industria petrolera han realizado seguimientos respecto de la actividad desarrollada en los campos Quifa y Rubiales e igualmente han dado cumplimiento a las Licencias Ambientales.

También señala la **excepción** de **cumplimiento legal y de estándares operativos** ya que el operador META PETROLEUM CORP ha dado cumplimiento a las medidas impuestas por las autoridades ambientales y a los requerimientos de orden social impuestos en la Licencia Ambiental.

Señala como **excepción** la **actividad que se desarrolla en Campo Rubiales y Quifa es legítima y de utilidad pública** ya que de acuerdo al artículo 1 del Decreto 2310 de 1974 la exploración y explotación de hidrocarburos a nivel nacional está a cargo de Ecopetrol y esta a su vez acordó con otras empresas explotar y explotar el área. Dichos contratos se encuentran vigentes y su incumplimiento conllevaría a la aplicación de las sanciones previstas en la Ley.

Finalmente solicita vincular a la AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS-ANH ya que es la entidad que administra el recurso hidrocarburífero en el país de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1760 de 2003.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1.4 AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El día 22 de noviembre de 2016, se llevó a cabo la diligencia de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida y se dispuso continuar con el trámite del proceso (folios 631 a 634 cuaderno 2)

1.5 PRUEBAS

Mediante auto del 19 de enero de 2017 se decretaron las pruebas necesarias y pertinentes, donde se dispuso tener como tales las pruebas documentales aportadas al proceso, y las que se resaltan a continuación:

- 1°. Testimonio rendido por el señor Alejandro Jiménez Ramírez
- 2°. Testimonio rendido por el señor José Luis Villota
- 3°. Testimonio rendido por el señor Juan Camilo Rodríguez Jaramillo
- 4°. Testimonio rendido por el señor Luis Eduardo Arévalo
- 5°. Informe elaborado por GEOCOL⁵
- 6°. Estudio de fauna, flora y multi temporal de aguas superficiales y subterráneas de Campo Rubiales⁶
- 7°. Informe de sismicidad SGC⁷

1.6 ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Mediante auto proferido en audiencia pública celebrada el 4 de agosto de 2017, luego de haberse recaudado el material probatorio necesario para resolver el medio de

⁵ Ver cuaderno de informe

⁶ Ver folio 558 cuaderno 2

⁷ Ver folios 258 a 268 cuaderno 1

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

control, se dispuso correr traslado para alegar de conclusión en los términos señalados en el artículo 33 de la Ley 472 de 1998.

1.6.1 MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA⁸

Señala que los demandantes al hablar de sismicidad inducida se refieren a una manera de extraer petróleo que no es usada en Colombia, y teniendo en cuenta lo manifestado por testigos en la etapa probatoria estos campos son considerados convencionales.

Que los demandantes confunden el "Fracking" o "Fracturamiento hidráulico" con la reinyección de agua en los pozos y esta última consiste en devolver el agua al lugar de donde se extrajo.

Pone de presente que la roca no se fractura para explotar hidrocarburos y por tal motivo no se puede aseverar la ocurrencia de sismos y por ello no hay lugar a afirmar la vulneración de derechos e intereses colectivos que ameriten la aplicación de los principios ambientales de prevención y precaución.

Expone que los actores demandan es una vulneración a derechos colectivos bajo una creencia errónea de que se encuentran ante un yacimiento no convencional.

Reitera que en el presente caso no se cumplen los presupuestos para aplicar el principio ambiental de precaución ni prevención ya que es posible conocer los riesgos o daños que podrían presentarse con el desarrollo de la actividad en los campos y prueba de ello es que están consignados en la Licencia Ambiental expedida mediante Resolución 2355 de 2007 y sus posteriores modificaciones.

⁸ Ver folios 1021 a 1023 cuaderno 3

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Señala que el supuesto daño causado a los demandantes no es grave ni irreversible ya que se trata de bienes materiales que son susceptibles de repararse y en consecuencia solicita se tengan en cuenta los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y se denieguen las pretensiones en su contra.

1.6.2 META PETROLEUM CORP- PACIFIC EXPLORATION AND PRODUCTION- PACIFIC E&P⁹.

Pone de presente que después de analizar cada una de las pruebas allegadas en el proceso, se determinan como probadas las excepciones propuestas en la contestación de la demanda ya que no se logró establecer efectivamente que las actividades desarrolladas en los Campos Quifa y Rubiales generaran sismicidad alguna y que ello vulnerara los derechos colectivos señalados por el accionantes ya que la empresa siempre se ciñó a lo señalado en las Licencias Ambientales y en las recomendaciones de las entidades.

Con base en lo anterior solicita negar las pretensiones de la demanda por falta de sustento fáctico y jurídico.

1.6.3 AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES-ANLA¹⁰

Reitera los argumentos señalados en la contestación de la demanda y adicionalmente señala:

⁹ Ver folios 1024 a 1077 *ibidem*

¹⁰ Ver folios 1078 a 1109 *ibidem*

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Que se probó con los documentos y testimonios la ausencia de acción u omisión de la ANLA en la imputación de Responsabilidad y además con base en el ordenamiento legal colombiano y desarrollo probatorio a lo largo del proceso se demostró que la ANLA a pesar de haber otorgado las licencias ambientales para la explotación de hidrocarburos en los Campos Rubiales y Quifa no tienen nada que ver con el seguimiento, estudio o funciones relacionadas con la actividad sísmica.

Señala que no existe certeza científica sobre el eventual impacto nocivo que pueda derivarse del método de reinyección de agua para la extracción del crudo y que por el contrario la pretensión de suspender dicha actividad puede ocasionar la trasgresión o amenaza de otros derechos colectivos.

Finalmente señala que tanto la ANLA como las demás entidades demandadas cumplieron cada una en el marco de sus competencias lo relacionado con la actividad desarrollada en los Campos Rubiales y Quifa frente a la explotación de hidrocarburos y por lo tanto solicita declarar probadas las excepciones y denegar las pretensiones de la demanda ya que efectivamente se probó que no existió vulneración alguna de los derechos colectivos invocados por el actor.

1.6.4 PARTE DEMANDANTE¹¹

Al respecto reitera los argumentos expuestos en la demanda y adicionalmente señala:

Que de acuerdo al estudio desarrollado por el *amicus curiae* se determinó que el inicio de los sismos en ocasiones podría ser simultáneo, o podría tardarse meses e incluso años en desarrollarse dependiendo del terreno y el tiempo que se requiera para que la presión migre a través de la base cristalina.

¹¹ Ver folios 1110 a 1142 *ibidem*

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Igualmente señala que de acuerdo a los reportes de la Red Sismológica Nacional y la Internacional los eventos sísmicos en la zona durante el periodo de agosto de 2013 a julio de 2014 relacionan movimientos con magnitud mayor a 3 y que por otro lado la Red Sismológica Local no da reporte de ninguno de esos eventos o bien los señala con magnitudes menores, lo cual lleva a concluir que dichas instalaciones no son precisas y por lo tanto solicita tener en cuenta los datos arrojados por la Red Nacional e Internacional.

Pone de presente que la aplicación del principio de precaución a la reinyección de aguas en Puerto Gaitán señala que *"cuando hay incertidumbre científica de que una acción puede ser perjudicial, el problema recae en el lado proponente de la actividad para demostrar que la actividad no causará daño (...)* De ello se desprende que si Metapetroleum Corp./Ecopetrol afirma que es incierto que su reinyección de agua producida está provocando terremotos en Puerto Gaitán-Meta, entonces la carga de la prueba recae en la propia compañía Metapetroleum Corp./Ecopetrol para demostrar que su reinyección de agua de producción no está causando tal daño".

Que con base en lo anterior, las entidades demandadas debieron probar que la inyección no era la que estuviese causando la sismicidad.

Ahora bien, indica que la vulneración del derecho a gozar de un ambiente sano radica en la falta de regulación respecto de las actividades de explotación desarrolladas en yacimientos convencionales ya que hasta el 27 de marzo de 2014 la reglamentación a dichas actividades no se ocupaba del monitoreo de los pozos inyectoros.

Que a pesar de lo anterior, el Ministerio de Minas señala que la Resolución 90341 de 2014 no es aplicable a los Campos Rubiales y Quifa ello denota una ausencia de marco regulatorio para las actividades de inyección de fluidos de retorno y agua de producción en yacimientos convencionales.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Y que dicha falta de regulación para establecer límites efectivos para las empresas petroleras demuestra la vulneración al derecho a gozar de un ambiente sano.

Ahora bien, respecto de la vulneración al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente señala que consiste en evitar la consumación de los distintos tipos de riesgos que asedian a la comunidad y es por ello que en el sector de Puerto Gaitán debe darse aplicación a los principios de prevención y precaución establecidos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro 1992.

Pone de presente que a pesar de no existir certeza científica y absoluta frente a los impactos que la sismicidad inducida puede generar en los ecosistemas y en las fuentes subterráneas de agua potable es deber del Estado en aplicación del principio de precaución adoptar medidas eficaces para impedir que los daños continúen y así garantizar la vida e integridad de las personas.

Frente a la vulneración al derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución señala que tiene íntima relación con el principio de desarrollo sostenible el cual implica que las actividades económicas deben estar acordes con la posibilidad de mantener un equilibrio incluso en las actividades declaradas como de interés general y utilidad pública, específicamente la explotación petrolera y por lo tanto las empresas no pueden alegar que su actividad está enmarcada en la legalidad al seguir los criterios de las licencias cuando no se ciñen a su responsabilidad social ya que quedó demostrado que la explotación de los recursos no se desarrolla de manera sostenible.

Ahora bien, respecto de la afectación del derecho al patrimonio público indica que los bienes comunes y naturales como los acuíferos y las aguas profundas pueden ser afectados por la sismicidad inducida, de tal manera que la licuefacción del suelo, los

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

deslizamientos de tierra, la creación de fallas geológicas entre otros pone en riesgo el patrimonio público de la Nación.

Que de la lectura integral del acervo probatorio y de los estudios relacionados, es posible que dicha sismicidad sea inducida por las actividades de reinyección desarrolladas en los Campos Rubiales y Quifa.

Además solicita realizar un estudio de las magnitudes para establecer las consecuencias de dichas actividades para lograr una conclusión clara respecto de la correlación entre la reinyección de aguas y la sismicidad, junto con un mecanismo periódico de monitoreo toda vez que en caso de continuar la explotación sea posible hacer un seguimiento el cual buscará evitar afectaciones a la calidad de vida de las comunidades de la zona.

Señala que el hecho de permitir que el monitoreo lo realicen las mismas empresas que explotan desata un evidente conflicto de intereses ya que ello podría continuar perpetuando la violación de los derechos colectivos en la medida que la información aportada se direcciona a ajustarse a sus intereses económicos y particulares y no al interés general.

Finalmente solicita acceder a las pretensiones de la demanda o en su defecto bajar los niveles de inyección de aguas hasta que se pueda establecer claramente la relación existente entre la explotación de hidrocarburos en los Campos Rubiales y Quifa y la sismicidad, y además el reconocimiento de honorarios al colectivo de abogados "José Alvear Restrepo" correspondiente al 10%.

1.6.5 ECOPETROL ¹²

¹² Ver folios 1147 a 1272 *ibidem*

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Que con la acción instaurada se pretendió la suspensión de la licencia ambiental global otorgada para la operación del campo Rubiales mediante Resolución 2355 de 2007 junto con la inyección de aguas sin tener en cuenta las consecuencias para la economía nacional.

Señala que el hecho de propiciar un debate sobre la administración de los riesgos en la operación es legítimo, sin embargo lo que es inconcebible es que los demandantes se refugien en la acción popular para justificar su negligencia probatoria observada desde la presentación de la demanda y el periodo probatorio desarrollado ya que al cerrarse dicha etapa se pretendía reabrir para acceder a un dictamen pericial el cual debían pagar los demandados contra sí mismos para compensar que los accionantes hubieran permitido la preclusión de los términos además de no asistir a ninguna de las diligencias de práctica de testimonios.

Pone de presente que el recaudo probatorio demuestra que las entidades demandadas han sido diligentes y responsables en sus actuaciones avaladas mediante licencia ambiental global para la explotación de los yacimientos de Rubiales y Quifa y además no existe ningún tipo de prueba que permita advertir riesgo inminente y grave de los derechos colectivos.

De la misma manera señala que quedó probado que ECOPETROL explora y explota en forma directa o mediante contratos de asociación yacimientos convencionales ya que el petróleo en dichos campos se encuentra localizado en rocas permeables y dichas formaciones son las que se explotan en Colombia.

Señala que es inadmisiblesimilar la técnica de explotación mediante inyección de agua a presiones controladas y reguladas para yacimientos convencionales con otra muy distinta usada en los yacimientos no convencionales en donde la roca es compacta

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

y no permeable. Igualmente que en los yacimientos convencionales como es el caso de los Campos Rubiales y Quifa no contemplan fracturar la roca porque esta es permeable.

Respecto al principio de prevención señala que los levantamientos geoquímicos, geofísicos, sondeos estratigráficos, perforación de sondeo en materia petrolera y las técnicas de sellamiento en pozos materializan el principio de prevención en materia ambiental, el cual no busca combatir el daño sino prevenirlo.

Ahora, frente al análisis del caso concreto señala que la actividad de exploración y explotación petrolera está altamente vigilada y controlada con el propósito de evitar o minimizar los impactos perjudiciales al medio ambiente.

Pone de presente que el tipo de licencia ambiental otorgada para la realización de la actividad responde necesariamente al tipo de exploración de crudo efectuada en los campos Rubiales y Quifa, es decir el convencional, el cual está regulado por la Resolución 18-1495 de 2015.

Así las cosas señala que al no formularse reparo alguno en todo el transcurso del proceso relacionado con la actividad de exploración y explotación se constituye un indicativo de que la operación ha observado los estándares y normas técnicas e internacionales para su desarrollo junto con las normas ambientales que determinan su protección.

Reitera lo expuesto respecto a que el accionante confunde los tipos de exploración convencionales y no convencionales los cuales, como ya quedo expuesto, son procedimientos completamente diferentes, sin embargo los vacíos existentes en los yacimientos no convencionales se suplen con la normativa para los convencionales con fines de ilustración, sin que ello dé lugar a determinar que son lo mismo.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Señala que es evidente la ausencia de relación de causalidad entre los sismos registrados en el área y la actividad de exploración petrolera de los campos Rubiales y Quifa, igualmente que mediante los estudios, documentos entre otras pruebas, queda demostrado que la inyección de aguas no ha generado daños en el recurso hídrico. Finalmente solicita no acceder a las pretensiones de la demanda ya que queda efectivamente demostrado la ausencia de fundamentos facticos y jurídicos para emitir una sentencia condenatoria.

A continuación anexa graficas explicativas concernientes al proceso de exploración y explotación petrolera.

1.6.6 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹³

Señala que del material probatorio recaudado en el expediente no se evidencia aunque sea en una mínima parte que con ocasión de la explotación desarrollada en los Campos Rubiales y Quifa se genere algún tipo de sismicidad o los que se relacionan a continuación:

- La caída de infraestructura
- Disminución del nivel freático
- Contaminación de aguas subterráneas
- Licuefacción de suelos
- Deslizamiento de tierra
- Creación de fallas geológicas
- Levantamiento y subsidencia tectónica
- Resonancia en tierra
- Generación de fallas en dichos territorios.

¹³ Ver folios 1273 a 1281 *ibidem*

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Pone de presente que en ningún tipo de prueba técnica se logró demostrar la amenaza o violación a los derechos colectivos invocados.

Adicionalmente considera que el medio de control procedente para el presente caso debe ser el de nulidad para cuestionar las medidas fijadas por la Autoridad Ambiental y que en la actualidad establecen los límites de afectación al medio ambiente sano.

Sostiene que al no haberse probado los supuestos fácticos de la demanda ello no significa que no se pueda estar amenazando el medio ambiente sano por la operación petrolera mediante pozos de inyección de agua, y en caso de duda procede la aplicación del principio de precaución, sin embargo expone que en el presente caso no se lograron establecer las condiciones fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-236 de 2017 para la precaución extrema, ya que el déficit probatorio y en especial la necesidad de la prueba pericial resulta importante para tener un mínimo grado de certeza acerca de la relación entre la explotación petrolera y la sismicidad inducida.

Finalmente solicita negar las pretensiones de la demanda.

2. CUESTIONES ACCESORIAS Y EXCEPCIONES PREVIAS:

Corresponde a la Sala pronunciarse en la presente providencia sobre las cuestiones accesorias que se han producido en el trámite del presente medio de control,, al igual que realizar pronunciamiento sobre presupuestos procesales, legitimación en la causa y excepciones previas, antes de abordar el estudio de fondo, en consideración a que conforme a la naturaleza del medio de control regulado pro la ley 472 de 1998, es ésta la etapa procesal para hacerlo.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

2.1 CUESTIONES ACCESORIAS:

1º Solicitud de ECOPETROL S.A – INEXISTENCIA DE HECHOS IMPUTADOS A LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS-ANH

Vista la solicitud hecha por el apoderado de ECOPETROL S.A. en la contestación de la demanda¹⁴ donde solicita la vinculación al proceso de la Agencia Nacional de Hidrocarburos por ser la entidad encargada de administrar las regalías. El Despacho encuentra:

Dispone la parte final del artículo 14 de la ley 472 de 1998 sobre la imputación de la responsabilidad: *En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.*

La Agencia Nacional de Hidrocarburos, en virtud del Decreto 714 de 2012, tiene las siguientes funciones:

- “1. Identificar y Evaluar el potencial hidrocarburífero del país.
2. Diseñar, evaluar y promover la inversión en las actividades de exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.
3. Diseñar, promover, negociar, celebrar y administrar los contratos y convenios de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación, con excepción de los contratos de asociación que celebró Ecopetrol hasta el 31 de Diciembre de 2003, así como hacer el seguimiento al cumplimiento de todas las obligaciones previstas en los mismos.
4. Asignar las áreas para exploración y/o explotación con sujeción a las modalidades y tipos de contratación que la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH adopte para tal fin.
5. Apoyar al Ministerio de Minas y Energía en la formulación de la política gubernamental en materia de hidrocarburos, en la elaboración de los planes sectoriales y en el cumplimiento de los respectivos objetivos.
6. Estructurar los estudios e investigaciones en las áreas de geología y geofísica para generar nuevo conocimiento en las cuencas sedimentarias de Colombia con miras a planear y optimizar el aprovechamiento del recurso hidrocarburífero y generar interés exploratorio y de inversión.

¹⁴ Ver folio cuaderno de contestación de ECOPETROL S.A

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

7. Convenir, en los contratos de exploración y explotación, los términos y condiciones con sujeción a los cuales las compañías contratistas adelantarán programas en beneficio de las comunidades ubicadas en las áreas de influencia de los correspondientes contratos.
8. Apoyar al Ministerio de Minas y Energía y demás autoridades competentes en los asuntos relacionados con las comunidades, el medio ambiente y la seguridad en las áreas de influencia de los proyectos hidrocarburíferos.
9. Fijar los precios de los hidrocarburos para efectos de la liquidación de regalías.
10. Administrar la participación del Estado, en especie o en dinero, de los volúmenes de hidrocarburos que le correspondan en los contratos y convenios de exploración y explotación, y demás contratos suscritos o suscriba la Agencia, incluyendo las regalías, en desarrollo de lo cual podrá disponer de dicha participación mediante la celebración de contratos u operaciones de cualquier naturaleza.
11. Recaudar, liquidar y transferir las regalías y compensaciones monetarias a favor de la Nación por la explotación de hidrocarburos.
12. Efectuar las retenciones de las sumas que por concepto de participaciones y regalías correspondan a las entidades partícipes con destino a los Fondos previstos en la Constitución Política y la Ley, y hacer los giros y reintegros en los términos establecidos en ellas.
13. Adelantar las acciones necesarias para el adecuado abastecimiento de la demanda nacional de hidrocarburos.
14. Fijar los volúmenes de producción de petróleo de concesión que los explotadores deben vender para la refinación interna.
15. Fijar el precio al cual se debe vender el petróleo crudo de concesión destinado a la refinación interna para el procesamiento o utilización en el país, y el gas natural que se utilice efectivamente como materia prima en procesos industriales petroquímicos cuando sea del caso.
16. Administrar y disponer de los bienes muebles e inmuebles que pasen al Estado por finalización de contratos y convenios de exploración y explotación, o por reversión de concesiones vigentes, con excepción de los contratos de asociación que celebró Ecopetrol hasta el 31 de Diciembre de 2003.
17. Hacer seguimiento al cumplimiento de las normas técnicas relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos dirigidas al aprovechamiento de los recursos de manera racional e integral.
18. Fijar los precios de exportación de petróleo crudo para efectos fiscales y cambiarios.
19. Dirigir y coordinar lo relacionado con las liquidaciones por concepto del canon superficiario correspondiente a los contratos de concesión.
20. Verificar las especificaciones y destinación del material importado en el subsector de hidrocarburos para efectos de aplicar las exenciones previstas en el Código de Petróleos o normas que lo modifiquen o adicionen.
21. Supervisar las especificaciones y destinación del material importado en el subsector de hidrocarburos para efectos de aplicar las exenciones previstas en el Código de Petróleos o normas que lo modifiquen o adicionen.
22. Ejercer las demás actividades relacionadas con la administración de los recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación.
23. Las demás que le sean asignadas y que le delegue el Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con las normas vigentes".

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La demanda de la referencia va dirigida a proteger los derechos e intereses colectivos a 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 a la defensa del patrimonio público como consecuencia de la indebida explotación de hidrocarburos en los Campos Rubiales y Quífa en el Municipio de Puerto Gaitán – Meta. Tal y como se observa, la ANH es la encargada de velar por la administración de los contratos y convenios relacionados con la explotación de hidrocarburos a excepción de los contratos de asociación celebrados por ECOPETROL S.A a partir del año 2003. Dicho eso, queda demostrado a lo largo del proceso que las pretensiones de la demanda no van dirigidas a la labor que realiza la Agencia Nacional de Hidrocarburos, sino específicamente a las entidades que tienen a su cargo la exploración y explotación efectiva de dichos recursos, quienes se sujetan a lo dispuesto en las Licencias Ambientales emitidas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de que efectivamente se presentó contrato de asociación entre ECOPETROL y la empresa META PETROLEUM S.A- PACIFIC EXPLORATION AND PRODUCTION.

Por lo anterior, se concluye que la Agencia Nacional de Hidrocarburos no es la titular de dicha actividad, y es por ello que no le asiste interés alguno en las resultas del proceso.

2º. *Amicus Curiae Reinyección de Aguas de Producción y Sismicidad Inducida (allegado por el demandante)*¹⁵

Mediante memorial allegado el 17 de mayo de 2017¹⁶ el apoderado de la parte accionante solicita tener en cuenta el dictamen pericial desarrollado por Maik Chernaik

¹⁵ Ver folios 807 a 812 cuaderno 2

¹⁶ Ver folios 800 a 806 cuaderno 2

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

quien es doctor en bioquímica de la Facultad de Higiene y Salud Pública de la Universidad Johns Hopkins y además hace parte de ELAW (Environmental Law Alliance Worldwide)

En dicho documento indica que la naturaleza espacial de los daños causados por un terremoto puede ocurrir hasta 15 km desde el sitio donde se realizó la reinyección de agua producida en pozos profundos.

"Temporalmente, hay un tiempo de retraso de varios meses a varios años entre la reinyección de aguas de producción en pozos profundos y el daño por terremoto. Según un reciente estudio de científicos principalmente de la Universidad de Columbia:

"En algunos casos, el inicio de la sismicidad sigue a la inyección en sólo días o semanas (1, 3, 5), y la relación con el bombeo en esos pozos es evidente. En otros, la sismicidad aumenta sólo después de meses o años desde la inyección activa (4, 8, 9)"

Según el mencionado estudio de New México Tech, un período de cinco años separó los mayores volúmenes de reinyección de la mayor actividad sísmica. El estudio afirma:

"Encontramos que el tiempo de retraso observado entre el pico de inyección en 1996 y el inicio del aumento de la sismicidad en 2001 puede explicarse por el tiempo requerido para que el frente de presión migre a través de la base cristalina."

Esto a su vez puede ser una explicación de por qué la sismicidad, que ocurre en el campo petrolífero de Rubiales, no comenzó en el momento en que comenzaron las inyecciones, y sólo comenzó a ocurrir en 2013. También explicaría por qué la sismicidad no siempre se reduce, incluso cuando se reduce la inyección, como señala Ecopetrol en su respuesta a la Acción Popular.

Argumenta que si bien en la actividad desarrollada en los Campos Quifa y Rubiales no se ha demostrado que genere sismicidad, es obligación de las entidades demandadas probarlo ya que de acuerdo con la red sismológica nacional de Colombia y la base internacional de datos sísmicos IRIS los múltiples eventos sísmicos con magnitud mayor a 3 se generan en la misma zona de la actividad o en terrenos aledaños, y por lo tanto

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

se debe presumir que la inyección de agua producida en el área es la causa de los mismos.

Aunado a lo anterior, señala que la razón por la que la red sísmica local instalada por Spectraseis no registra estos eventos se debe a que la misma no está configurada para el monitoreo de eventos de gran magnitud.

Ahora bien, respecto al principio de precaución en el caso concreto señala que cuando hay incertidumbre científica de que una acción puede ser perjudicial, recae en las compañías petroleras la responsabilidad de probar que la reinyección de aguas de producción no causará sismos en los sitios circundantes a la inyección.

Sobre la figura del *Amicus Curiae* la Sala encuentra valiosa la intervención, en tanto que se trata de la vinculación de terceros expertos en la materia, sin interés en las resultas del proceso, razón por la cual, en tanto que sus intereses son superiores, procura, en casos como el examinado que el juez, en nuestro caso juez constitucional de la acción popular, o en sede internacional, como sucede con su intervención ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En Colombia, la figura de la intervención de expertos se encuentra contemplada en el artículo 3º del Decreto Constitucional 2067 de 1991, frente al cual se hizo pronunciamiento de constitucionalidad en la Sentencia C-513-92.

En el caso sometido a examen, ha concurrido un *amicus curiae* como un tercero, amparado en el artículo 24 de la ley 472 de 1998, y a su informe se le dará el valor que en derecho corresponda, pues se trata del ejercicio de un medio de control en el cual se encuentra comprometido el medio ambiente. En nuestro caso, dicho informe será el fundamento para adoptar las medidas de protección que se amparan mediante la presente providencia.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

3º. SOBRE LA TACHA DE TESTIGOS

En audiencia pública de recaudo de prueba testimonial, el señor Agente del Ministerio Público tachó de falso el testimonio de los trabajadores vinculados a Ecopetrol, por el solo hecho de mantener una vinculación laboral con la autoridad demandada. La tacha de falsedad no es más que la solicitud procesal de realizar un examen mayormente riguroso de la declaración de terceros, en tanto que los mismos puedan o no tener algún interés en callar o modificar la verdad. En el caso sometido a examen, los testigos, lejos de haber adoptado una actitud sospechosa en la diligencia, sustentados en su conocimiento personal de su profesión, respondieron de manera absolutamente clara y completa, todas y cada una de las preguntas que les fueron formuladas.

Ahora bien, ello no conduce a descartar por la tacha la declaración de terceros. No obstante lo anterior, a los testimonios se hará alusión en la presente providencia, en la medida de la necesidad.

2.2 DECISIÓN DE EXCEPCIONES PREVIAS Y MIXTAS EN ACCIONES POPULARES

El artículo 23 de la ley 472 de 1998 señala la oportunidad para resolver las excepciones propuestas en las acciones populares:

“Artículo 23º.- Excepciones. En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

En consecuencia, las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación de la misma”.

A continuación se resuelven aquellas que la ley ha calificado como excepciones previas o mixtas en la siguiente forma: (1) Excepción de falta de legitimación en la causa por

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

pasiva; (2) Improcedencia de la acción popular (3) Excepción de inexistencia de derechos colectivos señalados como vulnerados (4) Cumplimiento del principio de precaución (5) Cumplimiento de estándares operativos y legales (6) La actividad desarrollada en los campos es legítima y de utilidad pública (7) No se configuran los elementos de la responsabilidad (8) Indebida aplicación de los principios de prevención y precaución.

2.2.1 Falta de legitimación en la causa

1º. Marco normativo y jurisprudencial.

La legitimación en la causa ha sido definida por la jurisprudencia como "(...) la posibilidad de que la persona formule o controvierta las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la pasiva, como demandado (...)"

Ha sido ya reiterado por la jurisprudencia que la figura de la falta de la legitimación en la causa corresponde a una excepción previa, pues la misma constituye "(...) una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado [1] (...)"

Ahora bien, en el tema de la legitimación en la causa resulta pertinente hacer una diferenciación entre la legitimación de hecho y la material, sobre lo cual el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

"(...) Toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante [legitimado en la causa de hecho por activa] y demandado [legitimado en la causa de hecho por pasiva] y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño. En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra. En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de "... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada".(...)"

De la jurisprudencia antes citada se desprende que la legitimación en la causa no implica necesariamente que los sujetos procesales que no participaron de manera directa en los hechos materia de controversia, pero que se vieron perjudicados no puedan ser tenidos como parte demandante.

La ley 472 de 1998 consagra la siguiente regla:

Artículo 12º.- Titulares de las Acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se hayan originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia. Declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de 1999

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses. Declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de 1999

Artículo 13º.- Ejercicio de la Acción Popular. Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.

Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda.

2º. Antecedentes:

En el caso que se estudia, las pretensiones de la demanda van encaminadas única y exclusivamente a la declaratoria de violación de los derechos colectivos imputados a las autoridades demandadas, como consecuencia de las actividades desarrolladas en los Campos Rubiales y Quifa, ubicados en Puerto Gaitán (Meta). Dada la naturaleza constitucional del medio de control, la regulación especial contenida en la ley 472 de 1998 permite que, en casos sometidos a examen, la imputación de la responsabilidad sea determinada por el juez, en el curso del proceso.

Artículo 14º.- Personas Contra Quienes se Dirige la Acción. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.

No obstante que en la demanda se determina, como requisito para su admisión, la obligación de indicar la autoridad contra la cual se dirige, es lo cierto que el artículo 17 dispone que:

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En nuestro caso, el Ministerio de Minas y Energía ha solicitado que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva en el asunto de la referencia.

El fundamento de la excepción se hace consistir en que la función del Ministerio de Minas y Energía se limita a las actuaciones macro y de política del sector minero de todo el país, además que son los accionantes quienes debieron probar la vulneración de sus derechos a causa de la actividad sísmica de la región y por supuesto que la misma es causada por el ser humano e imputable al Ministerio de Minas y Energía.

En el caso sometido a examen, le corresponderá a la Sala determinar si se han violado los derechos colectivos invocados por el actor, originados en las actividades desarrolladas en los Campos Rubiales y Quifa.

3º. Posición de la parte demandada:

El **Ministerio de Minas y Energía** hace consistir la excepción en los siguientes argumentos: (1) que los hechos, acciones u omisiones que motivan la presente acción no se relacionan con la función del Ministerio de Minas y Energía; (2) que hasta tanto no se demuestre que la sismicidad desarrollada en el Municipio es causada por la actividad de los Campos, no se le puede imputar responsabilidad alguna a la entidad.

4º. Posición de la parte demandante:

En el trámite de la acción popular se dispone que en el período de traslado podrán proponerse excepciones que deberán ser resueltas en la sentencia.

Es entonces en la fase de alegatos de conclusión la oportunidad para pronunciarse sobre las mismas.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

5º. Posición de la Sala:

En el caso sometido a examen, claramente se encuentra determinado que el propósito del accionante es discutir la responsabilidad derivada de las actividades desarrolladas en los Campos Rubiales y Quifa y establecer si dicha actividad genera sismicidad.

De tal manera que prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Ministerio de Minas y Energía, en tanto que carece del dominio frente a la ejecución de las órdenes señaladas en las Licencias Ambientales objeto de análisis las cuales fueron otorgadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en consecuencia **DENIÈGANSE** las pretensiones de la demanda formuladas en su contra.

2.2.2. Improcedencia de la acción popular

1º. Marco normativo y jurisprudencial

La procedencia de la acción popular está determinada en el artículo 9 de la Ley 472 de 1998 así:

ARTICULO 9º. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Ahora bien, resulta importante aclarar que la Acción Popular es el mecanismo idóneo para realizar control de legalidad cuando ello implique una presunta vulneración de derechos colectivos respecto de Actos Administrativos.

Así mismo, el H. Consejo de Estado en reciente jurisprudencia señaló que existen cuatro periodos de la procedencia de la acción popular contra actos administrativos:

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

-Primer periodo: Ubicado entre la fecha de expedición de la Ley 472 del 1998 y el año 2003, se caracterizó porque todas las secciones de esa corporación tenía competencia para resolver procesos relacionados con acciones populares, sin distinguir los derechos colectivos involucrados, por lo que cada unidad tomo su propia posición sobre la procedencia de esta vía constitucional

-Segundo periodo: Inició con el Acuerdo 55 del 2003 e instauró un resultado positivo, toda vez que se redujeron las contradicciones, porque las secciones tuvieron más coincidencias en la solución de los problemas sustanciales y procesales relacionados con las acciones populares. A pesar de esto, se mantuvo parcialmente el problema de procedencia, porque si bien ambas secciones coincidieron en admitir la acción popular contra actos administrativos, no concordaron con su anulación.

Tercer periodo: comenzó con la Ley Estatutaria 1285 del 2009, que creó el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares. En esta etapa la Sala Plena no definió si los actos administrativos son o no susceptibles de ser enjuiciados a través de las acciones populares y si además se podían anular o suspender.

-Cuarto periodo: Empezó con la vigencia de la Ley 1437 de 2011 (2 de julio de 2012). A través del inciso segundo del artículo 144, el legislador indicó que esta acción procede contra los actos administrativos, pero que no se pueden anular, aunque sí se pueden adoptar medidas para evitar la amenaza o la violación al derecho.

De acuerdo a lo anterior, la sala afirmó que la acción popular procede contra actos administrativos en el evento que estos amenacen o trasgredan un derecho colectivo; sin embargo, aclaró que no siempre traen como consecuencia la nulidad del acto.

Frente a esta anulación, la alta corporación aseveró que los procesos presentados con antelación al día 2 de julio del 2012, fecha en que entró a regir el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), no les aplican sus disposiciones, sino que se guían por la jurisprudencia de la sala anterior al 2012, es decir, permite la anulación de los actos.

De lo anteriormente relacionado se concluye que la procedencia de la acción popular no implica necesariamente la anulación de Actos Administrativos, pero si se puede desarrollar un control de legalidad respecto de los mismos para determinar si efectivamente vulneran derechos colectivos.

2º. Posición parte demandada

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El **Ministerio de Minas y Energía** hace consistir la excepción en el siguiente argumento: que el medio de control idóneo es el de nulidad simple o bien una nulidad y restablecimiento del derecho ya que lo que buscan las pretensiones de la demanda es derogar las Licencias ambientales o bien cuestionar su legalidad otorgadas para la explotación de los campos Rubiales y Quifa.

3°. Posición parte demandante

En el trámite de la acción popular se dispone que en el período de traslado podrán proponerse excepciones que deberán ser resueltas en la sentencia. Es entonces en la fase de alegatos de conclusión la oportunidad para pronunciarse sobre las mismas.

4°. Posición de la Sala

En el presente caso, se encuentra determinado que el propósito del accionante es discutir la responsabilidad derivada de las actividades desarrolladas en los Campos Rubiales y Quifa.

Y es por ello que la excepción propuesta no prosperará toda vez que la acción popular resulta ser el mecanismo idóneo para efectuar el control de legalidad de ser necesario en la presente actuación, y determinar si se han vulnerado los derechos colectivos reseñados por el accionante.

En cuanto a las excepciones de fondo denominadas: (3) Excepción de inexistencia de derechos colectivos señalados como vulnerados (4) Cumplimiento del principio de precaución (5) Cumplimiento de estándares operativos y legales (6) La actividad desarrollada en los campos es legítima y de utilidad pública (7) No se configuran los elementos de la responsabilidad (8) Indebida aplicación de los principios de prevención y precaución

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Estas no constituyen aspectos procesales que conlleven a adoptar una decisión destinada al desconocimiento de los derechos invocados por el actor popular en tanto que los hechos que motivan las excepciones son en verdad, argumentos de defensa de las entidades demandadas y sobre los mismos se hará pronunciamiento al resolver cada uno de los derechos colectivos invocados en la demanda.

3. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA.

En los términos del numeral 16 del artículo 152 de la ley 1437 de 2011, la Sala es competente para conocer la acción popular en primera instancia, dicho numeral a la letra dice:

“Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.

3.2 GARANTIAS PROCESALES:

Determinada la competencia, y resueltas las excepciones, sin que existan incidentes o cuestiones accesorias pendientes de resolución se afirma que no existen aspectos del proceso que deban ser saneados, ni se encuentra acreditada nulidad procesal que deba ser declarada de oficio. Además, se cuenta con jurisdicción, competencia, las partes

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

vinculadas tienen la capacidad de comparecer al proceso, la demanda cumple con los requisitos formales, se ha trabajado en debida forma la relación jurídica procesal y se ha garantizado el debido proceso, lo que conlleva a proferir sentencia de fondo.

3.3. PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde a la Sala determinar si la actividad de exploración y explotación desarrollada en los Campos Rubiales y Quifa, vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, 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 y la defensa del patrimonio público.

3.4. FIJACION DEL LITIGIO

Con fundamento en los hechos antes relacionados entonces, procederá la Sala a abordar el estudio de los derechos colectivos invocados por el actor popular, con el propósito de determinar si con los elementos de prueba arrojados al expediente, se tiene como probado el hecho de que con el desarrollo de actividades de reinyección de agua en yacimientos convencionales, se generó la existencia de daños a las personas que en habitan en el sector y por supuesto al medio ambiente.

Así mismo, en consideración a la intervención de un tercero técnico, sin interés en las resultados del proceso, ante la falta de prueba técnica y científica, será del caso disponer en el presente caso si se justifica el amparo del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y, si con fundamento en el principio

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1316

de precaución, es aconsejable disponer su protección y adoptar las medidas correspondientes.

3.5. DERECHOS COLECTIVOS OBJETO DE CONTROVERSIA- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

De conformidad con la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

3.5.1 El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución

1o. Marco normativo y jurisprudencial

El derecho a un medio ambiente sano se encuentra vinculado al uso de la propiedad. La jurisprudencia ha sido claramente enfática al establecer que existe una obligación de todos de proteger el medio ambiente, en tanto que todas las medidas que se adopten para su protección, se encuentran inspiradas en la protección de un derecho colectivo.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Consejo de Estado en sentencia del cinco (05) de octubre de dos mil nueve (2009) 15001-23-31-000-2004-00970-01(AP) con ponencia del Magistrado Marco Antonio Velilla Moreno dijo:

"EL GOCE DEL AMBIENTE SANO - Protección constitucional / GOCE DEL AMBIENTE SANO - Obligación estatal

La Carta Política Colombiana le dispensa especial protección. En su artículo 79 reconoce el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Con miras a una adecuada materialización de tales propósitos dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Desde el punto de vista constitucional, 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".

La valoración del derecho colectivo al derecho ambiente sano, derivado del uso del suelo, debe realizarse a partir de la consagración en Colombia de una categoría especial de la función social de la propiedad, a la cual se le ha introducido su carácter ecológico. La Corte Constitucional en Sentencia C-048-2018 precisa lo siguiente:

3.1. La concepción de la "Constitución ecológica" y el derecho al ambiente sano. Reiteración Constitucional.

Desde los inicios de la jurisprudencia constitucional se ha reconocido que la Constitución de 1991 trajo consigo la obligación del Estado de asegurar el derecho al ambiente sano. La Corte reconoció desde el año 1992 que existe una preocupación constante de los Estados de proteger el ambiente, pues de él depende el ejercicio de los derechos fundamentales más esenciales de la persona humana:

"Es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión el valor que debe otorgarse a su protección. Además, en este proceso, y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno que se proyecta sobre todo el texto de la Carta, sino que aquel produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países. También, después de aquella fecha son varias las naciones que lo incorporaron en sus textos constitucionales, ya como un derecho fundamental, ora como un derecho colectivo de naturaleza social. Esta consagración permite, además, al Poder Ejecutivo, a la Administración Pública y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas; en este mismo sentido, el crecimiento y las crisis de la economía de gran escala industrial y la expansión del conocimiento sobre la naturaleza y la cultura ha favorecido el incremento de técnicas, medios, vías e instrumentos gubernativos, administrativos y judiciales de protección del Derecho al Medio Ambiente Sano. En este sentido se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental, que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.”¹⁷

La Corte estableció que la Carta de 1991 respondía a una “Constitución ecológica” pues contiene un conjunto de disposiciones que reconocen la importancia del ambiente sano e imponen una serie de obligaciones al Estado. En efecto, el preámbulo de la Constitución, establece como un fin el de “asegurar a sus integrantes la vida”. De la misma forma, los siguientes artículos conforman la Constitución ecológica:

“58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (educación para la protección del ambiente), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-528 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz).

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)".¹⁸

Con fundamento en estas disposiciones constitucionales la jurisprudencia ha señalado que el ambiente sano tiene una triple dimensión: "es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el "saneamiento ambiental" como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores)".¹⁹

En el mismo sentido, el derecho al ambiente sano impone obligaciones especiales al Estado, tales como "1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera".²⁰ Lo anterior implica tomar todas las medidas necesarias y adecuadas, bien sea a través de la vía legislativa como por medio de políticas públicas, que estén encaminadas a preservar las riquezas naturales y el entorno ecológico:

"Como eje transversal de la Constitución, el ambiente compromete al Estado a la creación de una institucionalidad adecuada para su protección y al desarrollo de normas legales y políticas públicas que respondan a la aspiración de preservar la riqueza nacional. En este ámbito, la Corte se pronunció recientemente acerca de la prohibición

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero). Esta concepción ecológica de la Constitución de 1991 ha sido reiterada de manera pacífica por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-431 de 2003 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); C-750 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería); C-595 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); C-123 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos SV Luis Ernesto Vargas Silva; SV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Ligia López Díaz; AV Jorge Iván Palacio Palacio; AV Alberto Rojas Ríos); C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

¹⁹ Corte Constitucional, sentencias C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-389 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Alejandro Linares Cantillo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV y AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-041 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio) y C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

²⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-431 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). Reiterado en la sentencia C-041 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio).

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HÉCTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de la minería en páramos, por su invaluable importancia para la preservación de los ciclos del agua, la mitigación del cambio climático y la absorción de carbono, al tiempo que ordenó la delimitación de los páramos (C-035 de 2016)".²¹

La sentencia más reciente que recoge la línea jurisprudencial sobre la perspectiva ecológica de la Constitución,²² reconoce que existen tres concepciones en la jurisprudencia que responden a diferentes enfoques: (i) el antropocéntrico, (ii) el biocéntrico y (iii) el ecocéntrico. Bajo esta última concepción, la Corte Constitucional ha reconocido el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad "imperiosa" de incentivar una defensa y protección más rigurosa a favor de la naturaleza²³ y todos sus componentes:

"(...) para la Corte que el humano es un ser más en el planeta y depende del mundo natural, debiendo asumir las consecuencias de sus acciones. No se trata de un ejercicio ecológico a ultranza, sino de atender la realidad sociopolítica en la propensión por una transformación respetuosa con la naturaleza y sus componentes. Hay que aprender a tratar con ella de un modo respetuoso. La relación medio ambiente y ser humano acogen significación por el vínculo de interdependencia que se predica de ellos."²⁴

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional ha dado una importancia crucial a la relación entre el ser humano y sus derechos fundamentales y el cuidado de su entorno. Este discurso constitucional acogido por la Corte responde de forma coherente a las preocupaciones de la comunidad internacional que se reflejan en documentos como la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, el Tratado de Montreal de 1987, la Declaración de Río de 1992, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kyoto de 1997, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, entre otros.²⁵

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-389 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Alejandro Linares Cantillo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV y AV Luis Ernesto Vargas Silva).

²² Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

²³ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

²⁵ Específicamente, como antecedentes directos del Acuerdo de París (2015) se encuentra la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992 y el Protocolo de Kyoto de 1997. Estos dos instrumentos reconocen que existe un aumento en la temperatura mundial, y en consecuencia, comprometen a los Estados a reducir emisiones de gases de efecto invernadero. Para ver información histórica de estos tratados:

ONU. Cambio Climático.
http://unfccc.int/porta1_espaaol/informacion_basica/antecedentes/items/6170.php

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Se reconoce en Colombia que los seres humanos somos parte del componente general del sistema ambiental y por lo tanto debemos obrar conforme al principio de humildad, en donde el ser humano no puede atentar contra el medio ambiente al punto de propender por su propia extinción. Por esa razón se ha reconocido, no solo el marco normativo vigente, sino además la validez de toda disposición que tenga como propósito su protección, conforme a los principios de prevención y de precaución. En la misma sentencia citada insiste sobre la vigencia de estos principios.

Encuentra la Corte que los objetivos del Acuerdo de París en pro de mitigar el calentamiento global y ejercer acciones contra el cambio climático se encuentran acordes con la jurisprudencia constitucional, **la cual ha dado relevancia a los principios de prevención y precaución,²⁶ los cuales exigen implementar las acciones necesarias y adecuadas para mitigar o prevenir daños al medio ambiente.²⁷**

Así pues se tiene que el principio de precaución se encuentra consagrado en la Ley 99 de 1993, la cual en su artículo 1 dispone lo siguiente:

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

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

(...)

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta

²⁶ El principio número 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en los siguientes términos: *"con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente"*.

²⁷ Por ejemplo en el proceso de revisión que tuvo como resultado la sentencia SU-698 de 2017, la Corte Constitucional frente a las incertidumbre sobre los impactos sociales y ambientales del proyecto de desvío del Arroyo Bruno por parte del Cerrejón, ordenó la suspensión hasta tanto se realizaran los estudios técnicos correspondientes.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente". (Subrayado del Despacho)

Por su parte la H. Corte Constitucional en la sentencia C-293 de 2002 señaló que el artículo 226 de la Constitución dispone que el Estado debe promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas. Frente a este punto la sentencia 671 de 2001 explicó lo siguiente:

"La internacionalización de las relaciones ecológicas

"La protección del medio ambiente, dentro del derecho internacional, se ha intensificado paralelamente con el desarrollo de la legislación interna de la mayoría de los países, como respuesta a la creciente degradación del mismo y las amenazas de una evidente degradación futura. Es sabido que la mayor afectación del medio ambiente la constituyen causas antropogénicas, es decir, aquellas derivadas de la actividad humana tendentes a la satisfacción de sus necesidades. Estas actividades, desarrolladas especialmente desde el siglo anterior, cuando los procesos industrializados y la población mundial se aceleraron tan abruptamente, ejercidas sin un criterio de sostenibilidad, generan un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global. Dichos impactos sobre el medio ambiente son evidentes: polución terrestre, aérea y marina, lluvia ácida, agotamiento de la capa de ozono, calentamiento global, extinción de especies de fauna y flora, degradación de hábitats, deforestación, entre muchos otros.

"En oposición al principio según el cual la soberanía de los Estados implica su autodeterminación y la consecuente defensa de intereses particulares, enmarcados dentro del límite de sus fronteras políticas, la degradación del medio ambiente, al desbordar estas fronteras, se convierte en un problema global. En consecuencia, su protección se traduce en un propósito conjunto de todos los Estados, que a su vez se preparan para enfrentar un futuro común. Se pueden citar muchos ejemplos sobre las implicaciones globales del deterioro del medio ambiente, el cual por lo general es irreversible: en varias ocasiones la polución afecta a Estados distintos al que contiene la fuente de la misma; el calentamiento de la tierra proviene de actividades que se generan en una multiplicidad de Estados y sus efectos se resienten en todo el planeta; las especies migratorias atraviesan territorios que abarcan diversos Estados; en general, los distintos ecosistemas son multidimensionales y los elementos de cada uno guardan una compleja interrelación, por lo que no contemplan fronteras geopolíticas." (sentencia 671 de 2001, M.P., doctor Jaime Araújo Rentería)

Allí también se explicó las decisiones en que ha participado Colombia y que aprobaron el principio de precaución bien sea a través de declaraciones,

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

tratados o convenios se remiten a la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en donde se dijo lo siguiente:

"Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. **Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.**"

En ese sentido el Alto Tribunal de lo Constitucional indicó que la Ley 99 de 1999 hizo alusión expresa a los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro, y que el principio de precaución estaba implícito en el numeral 1 del artículo 1.

Igualmente señaló que "[E]n armonía con lo que estaba ocurriendo en los años 90, respecto del medio ambiente, la Ley 164 de 1994, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992", consagró en el artículo 3, numeral 3, el principio de precaución, así:

"ARTICULO 3o. PRINCIPIOS. Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

"(...)

"3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas." (se subraya)

Puso de presente que mediante la sentencia C-073 de 1995, se examinó la constitucionalidad de este Convenio Internacional, y declaró exequibles la Convención y la Ley 164 de 1994, aprobatoria de la misma. Sobre el principio de precaución, la Corte señaló que hace parte de los que animan la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, y señaló:

"El artículo 3 enuncia los principios que guían la aplicación de la

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

convención con miras a alcanzar su objetivo. La equidad, las responsabilidades comunes pero diferenciadas según se trate de países desarrollados o en desarrollo, y las capacidades respectivas, son las bases del compromiso de las partes en la empresa de proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras (art. 3-1). Las necesidades y circunstancias específicas de los países en desarrollo son tomadas en cuenta, de manera que éstos no tengan que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la convención (art. 3-2). Las medidas de precaución a adoptar en contra de las causas del cambio climático, a que se comprometen las partes, deben tomar en cuenta los distintos contextos socioeconómicos (art. 3-3), y las políticas y medidas de protección ser apropiadas a dichas condiciones específicas, estar integradas en los programas nacionales de desarrollo (art. 3-4) y no constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional (art. 3-5). Estos principios son consistentes con el respeto a la autodeterminación de los pueblos que es fundamento de las relaciones exteriores del Estado colombiano (CP art. 9), con los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales (CP arts. 79 y 80), y con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional que son las bases de las relaciones internacionales del país (CP art. 228)." (sentencia C-073 de 1995) (se subraya)

Visto lo anterior es evidente que en materia ambiental, el derecho interno ha sido permeado por tratados y convenios internacionales a través de los cuales se han acogido diversos principios entre los cuales se encuentra el de precaución, el cual ha tenido amplio desarrollo legal y jurisprudencial.

Así pues, la Sala encuentra que tal como lo señaló el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agente del Ministerio Público, la H. Corte Constitucional en la sentencia ya mencionada señaló que *"cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho"*. Y que para tal efecto debía constatar el cumplimiento de los siguientes elementos:

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

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Allí también se dijo que *“el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución”*.

Visto lo anterior se concluye que la aplicación del principio de precaución conlleva la observación de ciertos requisitos que deben ser analizados en el caso objeto de controversia, para así determinar si existe mérito para adoptar una medida urgente.

Analizados los argumentos expuestos por las partes junto con las pruebas allegadas al expediente esta Corporación considera que puede existir un peligro de daño ambiental en el Humedal La Conejera con la construcción del Proyecto Urbanístico Fontanar del Río A-1, Etapa VIII, pues si bien el apoderado de la constructora aseguró que la obra en ningún momento va a invadir la Zona de Reserva del humedal y que todo se debe a una equivocada interpretación del mapa donde está ubicado el terreno, lo cierto es que en materia ambiental, en caso de generarse un daño o afectación, el mismo puede llegar a ser irreversible e irreparable, y ante la falta de certeza que existe en el presente caso se considera prudente y necesario evitar poner en riesgo la biodiversidad existente en el Humedal La Conejera mientras se adopta una decisión definitiva.

Así las cosas se concluye que en el presente caso es preciso prevenir la ocurrencia de una situación que pueda poner en peligro el medio ambiente, y por ello se hace necesario asegurar la no ocurrencia de un daño.

2º. Posición del actor popular

Constituye preocupación de los accionantes que las actividades de explotación y exploración de hidrocarburos en los campos de Quifa y Rubiales generan impactos en el medio ambiente relacionados con la sismicidad, en las zonas de influencia.

Lo anterior de cara a que la ausencia de regulación para establecer límites a las actividades de las empresas petroleras no permite que se cuente con estándares

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

mínimos para su protección y como consecuencia el manejo de los recursos no se hace de forma racional y es por ello que la preservación del medio ambiente se ve frustrada.

Que el principio de desarrollo sostenible se relaciona en gran parte con estos derechos ya que las actividades económicas incluso aquellas que como el petróleo son declaradas como de utilidad pública e interés general deben mantener un equilibrio ecológico, y por lo tanto la necesidad de su explotación no implica que no puedan violar las disposiciones ambientales y los derechos colectivos.

3º. Posición de las entidades demandadas

Al respecto existe consenso en argumentar que la vulneración a estos derechos es inexistente toda vez que contrario a lo señalado por el accionante respecto de la ausencia de regulación ya que ello propiamente no pone en peligro los derechos y además se pone en evidencia el cumplimiento de lo señalado en las licencias ambientales otorgadas mediante Resoluciones 2035 de 2010 y 18-1495 de 2009. Así mismo que se han realizado controles por parte del Ministerio de Minas y Energía y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

4º. Posición de la Sala

Sea lo primero manifestar que ha prosperado la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en relación con la autoridad del orden nacional Ministerio de Minas y Energía razón por la cual no se hace pronunciamiento frente a dicha entidad.

Así las cosas, entonces estamos frente a una controversia relacionada con la violación del derecho colectivo a la protección de un ambiente sano.

Para la Sala entonces, al actor popular le corresponde probar, los supuestos de hecho de las normas invocadas.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Esta Sección ha señalado en forma reiterada²⁸, que los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: *(i)* la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales²⁹, *(ii)* la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y *(iii)* la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.³⁰

En cuanto a la carga de la prueba, la Alta Corporación de la Justicia Contencioso Administrativo, afirma:

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil diecisiete (2017)
CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Radicación número: 88001-23-33-000-2014-00040-01
Actor: NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –
2.2.3. Imputación y carga probatoria

Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa.

En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio, donde debe ineludiblemente darse la concurrencia de los dos elementos anteriormente señalados, su imputación y prueba, junto con el impulso oficioso del juez, limita eficazmente que la

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

³⁰ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad y otorga todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue transgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de contera se vulneró la moralidad administrativa.

La imputación que se haga en la demanda y la actividad probatoria del actor popular cobra especial importancia, porque le proporciona al juez un marco concreto para fijar el litigio y desarrollar el proceso con el fin último de hacer efectivo el principio constitucional con el que debe cumplirse la función pública.

En efecto, el cumplimiento de este presupuesto permite que el juez popular tenga la seguridad de que está castigando realmente las conductas desviadas o deshonestas de los servidores en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que está protegiendo o restableciendo el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente.

Por ello, la concurrencia de estos presupuestos garantiza que al momento de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa el juez cuente con todos los elementos fácticos, debidamente probados, sobre los cuales calificará si la conducta del servidor es reprochable moralmente o no, según las alegaciones de las partes.

Lo anterior significa la concreción de la institución jurídica del debido proceso. De no ser así se estaría juzgando a la administración por violación a la moralidad administrativa sin las formas propias del juicio de acción popular, en el que para su prosperidad se requiere la concurrencia de los elementos subjetivo y objetivo y el tercer presupuesto, no menos importante, consistente en la acusación y prueba tanto del primero como del segundo. [...]”³¹.

Es importante señalar que para accionante el problema jurídico se centra en los impactos que genera a la comunidad la actividad desarrollada en los campos de Rubiales y Quifa relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos la cual presuntamente ocasiona sismicidad en el terreno.

En cuanto a los elementos de prueba aportados al expediente encontramos que fue aportado el siguiente informe técnico

³¹ Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C., 1º de diciembre de 2015. EXP. No. 11001-33-31-035-2007-00033-01. Acción Popular – Revisión Eventual. Actor: Fernando Torres y Otro.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- **Informe rendido por GEOCOL CONSULTORES S.A**, empresa privada contratada por ECOPETROL.

Cuaderno separado constante de 88 folios, elaborado GEOCOL:

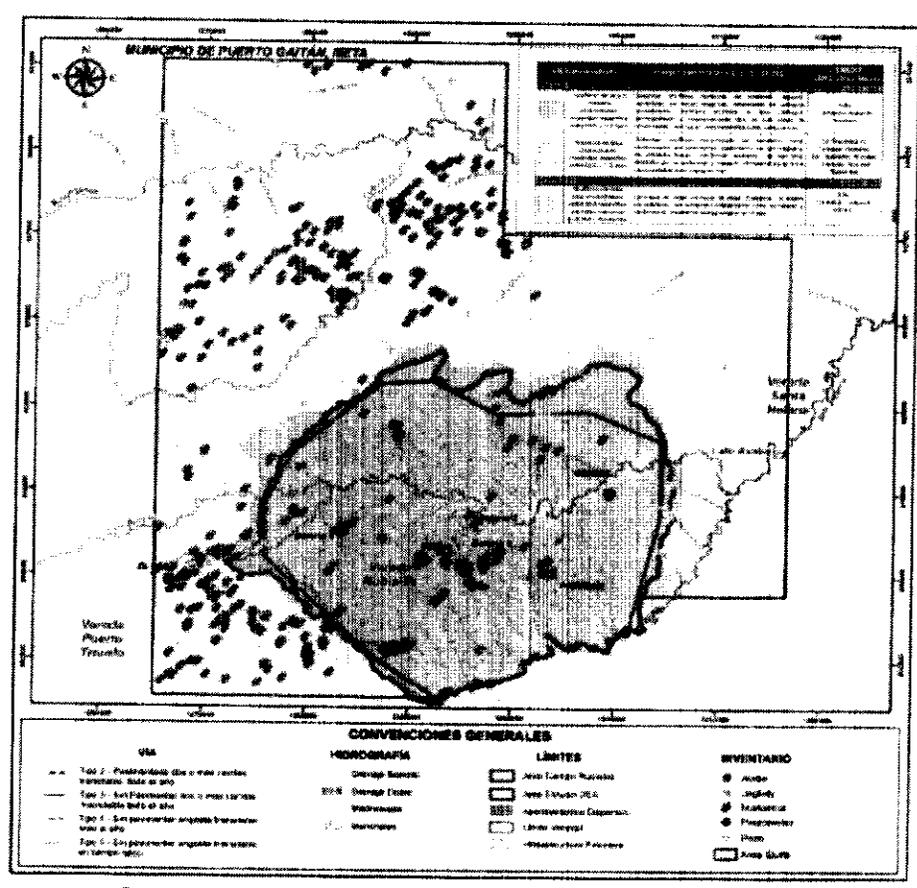
Profesionales responsables: Oscar Hernán Meneses Badillo – Geólogo especialista en Ingeniería Civil; Carlos Mario Martínez, Ingeniero Civil; Edwin Fernando Vallejo, Geólogo; Jonathan Sánchez, Biólogo; y, Carolina Sibachoque, ingeniera de petróleos.

De acuerdo a lo ordenado por el Despacho mediante auto de pruebas del 19 de enero de 2017, ECOPETROL allega informe elaborado por GEOCOL el cual:

Contiene la evaluación hidrogeológica de campo rubiales para responder al requerimiento de informar sobre los posibles impactos del incremento de sismos en el área de Campo Rubiales sobre los acuíferos, aguas subterráneas y superficiales; así como las posibles variaciones en niveles que hayan podido presentar en los últimos 5 años en el municipio de Puerto Gaitán y los impactos en la fauna de la región, recursos hidrobiológicos y en general impactos sobre el ecosistema generados por la sismicidad recurrente.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Dicho informe señala respecto del Campo Rubiales señala las siguientes características



De estos puntos agua del campo que corresponden principalmente a pozos agua y piezómetros ubicados en la zona central y oeste del campo, es donde se toma la línea base de referencia de las condiciones de calidad del agua del campo y son los utilizados para definir unas características de calidad del agua subterránea.

(...)
 No se evidenció en el agua subterránea presencia de hidrocarburos totales, fenoles totales, grasas y aceites, compuestos tensoactivos, PCB's, cadmio, cobre, cianuro libre, cobalto, cromo total, cromo hexavalente, litio, níquel, plata, plomo, vanadio, arsénico, berilio, boro, mercurio, selenio y zinc, localmente presenta fosfatos, nitratos y bario; los cuales podrían estar asociados a actividades antrópicas. En los resultados observados no se evidencian variaciones en la calidad del agua que puedan ser asociadas a migración de fluidos de los horizontes productores de crudo que puedan afectar la calidad del agua subterránea o superficial.

(...)
 La descarga natural de los acuíferos en sus niveles someros, ocurre como aporte al flujo base en época de estiaje (Sequía) a los drenajes de la zona, en especial al caño Rubiales que es el principal drenaje en el campo. Los datos muestran que el máximo aporte de dichos acuíferos al caño rubiales se realiza en el mes de enero, con un 38% del caudal del drenaje para este mes (máximo pico de estiaje). Los acuíferos también se descargan a través

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de la gran cantidad de manantiales que corresponden a surgencias naturales tanto de los acuíferos de la Formación Guayabo Superior como de los acuíferos de los Depósitos Cuaternarios; la descarga artificial especialmente de los niveles profundos se da por medio de los pozos. La consecuencia natural de las descargas anteriormente descritas es el descenso del nivel tope del acuífero lo que se traduce en menor disponibilidad del recurso hídrico somero en las épocas de verano.

De conformidad con los datos analizados se estimó a manera de pronóstico unas reservas de agua subterránea aprovechable para el área específica del campo Rubiales de 6.673 y 10.016 Millones de metros cubico (Mm³) de agua subterránea y se estimó un caudal natural o caudal disponible promedio de 272 l/s; para las operaciones del Campo Rubiales se capta el 3,6% de este caudal a través de dos pozos de abastecimiento con 5 l/s cada uno.

Las unidades acuíferas superiores pueden ser vulnerables a actividades antrópicas en donde se puedan liberar sustancias móviles y/o persistentes durante eventos puntuales o continuos. El 12,9% del área tiene vulnerabilidad alta, y se encuentra referida a largo de las márgenes de los principales drenajes de la zona, relacionada con los acuíferos de los Depósitos Cuaternarios, que podrían ser vulnerables a sustancias liberadas en superficie, excepto a aquellas que son rápida y fácilmente degradables. El 10,5% del área de interés tiene baja vulnerabilidad, hacia el costado occidental del área, asociado al acuífero de la Formación Guayabo Superior en los sectores topográficamente más alto. En la FIGURA 1-6, se presenta el bloque diagrama esquemático que representa el modelo hidrogeológico conceptual para el sitio de evaluación.

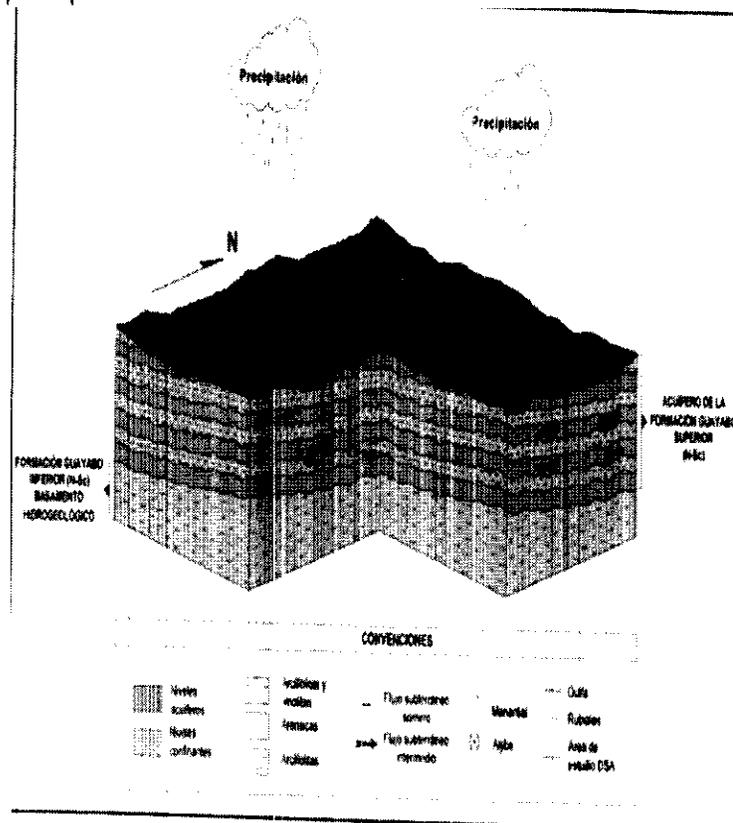


FIGURA 1-6 MODELO HIDROGEOLÓGICO CONCEPTUAL EN EL CAMPO RUBIALES

1.4.1 COMPORTAMIENTO DE NIVELES PIEZOMETROS CAMPOS

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

RUBIALES.

Para el seguimiento del comportamiento de los niveles se hizo un seguimiento del inventario de puntos de agua dentro del campo haciendo una recopilación y análisis de los datos proporcionados del inventario de puntos de agua incluido en la línea base ambiental del Campo Rubiales; y que corresponde a la información más idónea para conocer las características hidrogeológicas de una zona dada.

En sentido estricto, se puede definir un punto de agua subterránea como un lugar, obra civil o circunstancia que permita un acceso directo o indirecto a un acuífero. Estas pueden incluir perforaciones existentes ya sean o no explotadas, abandonadas o colapsadas como pozos, aljibes y piezómetros; también se cuentan los manantiales o surgencias que deben considerarse como descargas naturales de los acuíferos.

En el área de Campo Rubiales se halló información correspondiente a 111 puntos de agua subterránea, los cuales corresponden a 81 manantiales, 21 piezómetros y nueve (9) pozos profundos, de los cuales 21 puntos de agua son objeto de seguimiento por parte de la licencia ambiental del campo Rubiales y poseen datos de seguimiento en el tiempo. TABLA 1-1 se presenta de manera resumida la información compilada de la cantidad de puntos presentes con un seguimiento en tiempo y donde se presenta el tipo de captación y en los casos que aplique, la profundidad, el nivel de la tabla de agua y caudal de explotación.

TABLA 1-1 PIEZOMETROS O POZOS DE MONITOREO CAMPO RUBIALES

Concesionario	ID	COORDENADAS UTM (M)		Infraestructura Asociada	Profundidad (m)	Fecha de Construcción	Nivel (m)
		EASTE	NORTE				
1	PZ 1 - CPF-1	1.293.389	913.826	CPF-1	7,5	Noviembre de 2009	2,9
2	PZ 2 - CPF-1	1.293.817	913.883		4,6	Marzo de 2011	2,16
3	PZ 3 - CPF-1	1.293.137	913.402		6		1,56
4	PZ 4 - CPF-1	1.293.681	913.327		4,5	Noviembre de 2009	1,06
5	PZ 5 - CPF-1	1.293.360	913.286		6		1,15
6	PZ 6 - CPF-2	1.292.289	910.171	CPF-2	12,07		-
7	PZ 7 - CPF-2	1.291.900	908.782		6,51	Marzo de 2011	3,7
8	PZ 8 - CPF-2	1.291.882	910.171		7,44		4,9

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Categoría	ID	COORDENADAS		Superficie (m ²)	Superficie (ha)	Fecha de Construcción	M ³ /día
		EASTE	NORTE				
9	PZ 1	1 293 837	908 199	Zona de tratamiento de cortes	-	-	-
10	PZ 2	1 293 775	908 289		-	-	-
11	PZ 3	1 293 845	908 296		-	-	-
12	PZ 1	1 298 032	909 281	Zonas de antiguas piscinas de 17	-	-	-
13	PZ 2	1 298 202	909 5		-	-	-
14	PZ 3	1 298 438	909 335		-	-	-
15	PZ 4	1 298 376	908 993		-	-	-
16	PZ 5	1 298 912	910 391		-	-	-
17	PM 1	1 282 696	913 112	Bateria 4	12	Agosto de 2012	10
18	PM 2	1 282 696	913 112		4.5		2.5
19	PM 3	1 282 357	912 878		8		4
20	PM 4	1 282 812	912 597		4.5		2.5
21	PM 5	1 282 604	912 607		9		4.5

(...)

Indica mediante una tabla que la batería 1, los arrayanes, el CPF 1 y 2, el PASUB 3, PASUB 4 y el PASUB 5 fueron construidos en las épocas de febrero de 2006 hasta noviembre de 2010, su entrada en funcionamiento fue en enero de 2008 pero únicamente las dos primeras y se encuentran en estado productivo, además que son objeto de seguimiento en virtud de la licencia ambiental otorgada con Resoluciones 1586 de 2008 y la 0768 de 2013.

(...)

Para el análisis de la variación de niveles se tiene información de medición de niveles desde al año 2008 al año 2016, información recopilada de los informes de mantenimientos de los pozos de agua. Arrayanes y Bateria 1 (pozos de captación para las operaciones del campo rubiales), los pozos captan niveles confinados del acuífero de la Formación Guayabo Superior (mayor a 100 metros de profundidad), por lo tanto, se espera que no estén influenciados por las variaciones de periodos climáticos secos - lluviosos que corresponden a los cambios de niveles normales asociados a los procesos de recarga y descarga de los acuíferos someros de acuerdo con las variaciones climatológicas

A partir de la información de niveles piezómetros en los informes de mantenimiento de los pozos y los informes de construcción de los mismos, se construyó la línea de tendencia piezométrica FIGURA 1-11.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

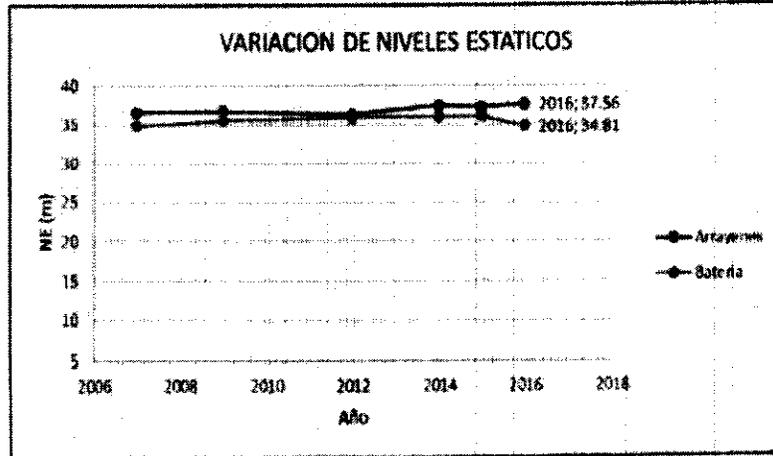
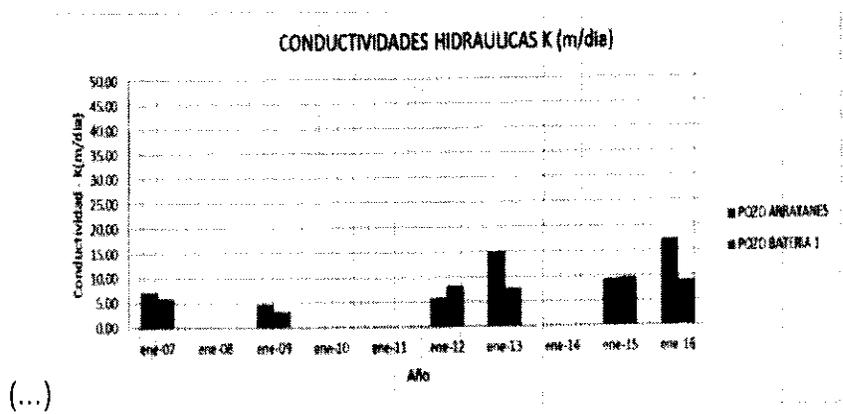


FIGURA 1-11 LINEA DE TENDENCIA PIEZOMETRICA POZOS ARRAYANES Y BATERIA 1 CAMPO RUBIALES.

Como se observa en la figura anterior los niveles piezómetros reportados de los pozos profundos ubicados dentro del campo Rubiales no presentan variaciones significativas en sus niveles en el tiempo. Los cambios observados obedecen a las variaciones normales generadas por entradas y salidas del agua del acuífero por sus procesos de recarga natural y los cambios de nivel asociados a su explotación actual.

Con los datos observados en la línea de tiempo se puede observar que los niveles estáticos de los acuíferos profundos no han tenido cambios significativos en su comportamiento lo que permite inferir que actualmente no se está presentando problemas de sobre explotación del acuífero o de elevación o disminución de niveles por la entrada o salida de agua de niveles más profundos del campo producción. Los niveles piezométricos muestran un comportamiento muy estable en el tiempo y permiten evidenciar que por la profundidad de estos horizontes acuíferos no se presentan las variaciones observadas de los pozos de observación y piezómetros que son normales por su posición (someros) y dependencia del régimen de lluvias.



(...)

De la FIGURA 1-12 se puede observar un aumento en las conductividades

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

calculada en los mantenimientos realizados en el 2012 y 2016 con respecto a las pruebas realizadas en los años anteriores, se hace la aclaración que los resultados no presentan variaciones muy significativas con respecto a las propiedades calculadas durante la construcción de pozos información presentara en la TABLA 1-2. Pero si observa una mejor respuesta del acuífero que puede estar asociada a que los trabajos de limpieza de los pozos profundos han mejorado las condiciones de flujo en las zonas de filtros, este cambio seria local y corresponde a una mejora de las condiciones de flujo del agua sobre las zonas de captación en los pozos utilizados. Las observaciones de los datos obtenidos de las pruebas de bombeo en los diferentes periodos permiten afirmar que no se han generados procesos de compactación del acuífero que disminuyan su conductividad hidráulica, ni procesos fracturamiento que incrementen la conductividad del acuífero. Los valores observados están dentro lo esperado por el aprovechamiento normal de los pozos explotados.

Ahora bien, dentro de dicho informe se relacionan estudios geoelectrónicos en los sectores de la vereda Santa Helena, el predio la Florida en la Vereda Rubiales y la vereda de Puerto Triunfo a partir del año 2008 a 2012 arrojando como resultados que para el mes de enero de 2017 las profundidades de los topes de los acuíferos más promisorios son 34 metros, 22 metros y 32 metros. Igualmente concluye que a lo largo de cada periodo no se evidencian cambios abruptos en dichos niveles, más bien se han mantenido en el tiempo.

A continuación realiza una evaluación Hidrogeoquímica de las aguas subterráneas para determinar la composición química principal y predominante de agua en cada uno de los acuíferos para dar una evolución química que se produce una vez el agua entra en el proceso de recarga, tránsito y descarga en un acuífero. Para ello utilizo diferentes estudios e información.³²

(...)

³² Ver folio 40 del informe

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

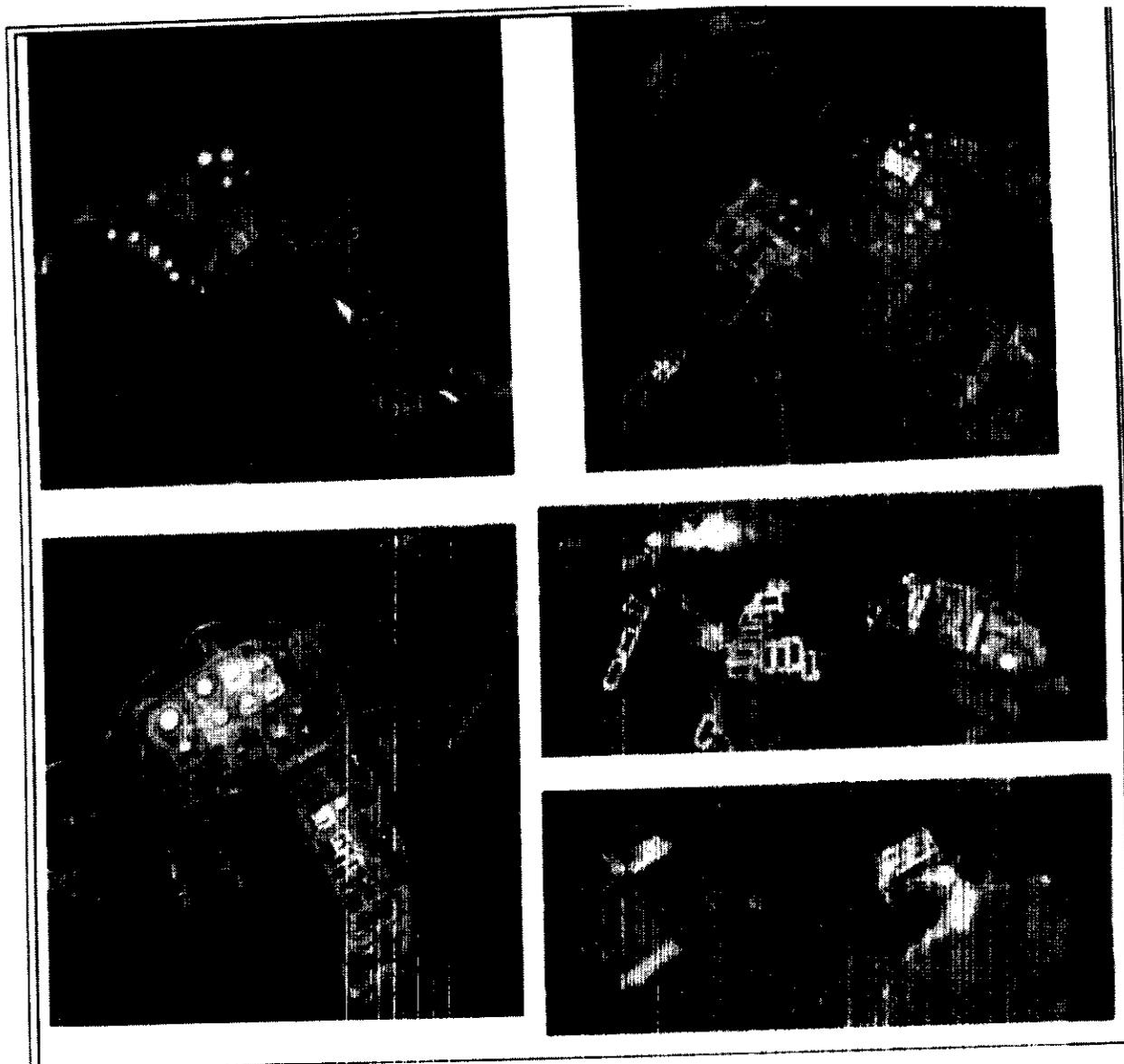


FOTO 1-1 IMÁGENES SATELITALES DE INFRAESTRUCTURA DEL CAMPO RUBIALES Y PUNTOS DE MONITOREO DE AGUA SUBTERRÁNEAS ASOCIADOS (COLOR AZUL)

En la FOTO 1-1 se presentan las imágenes de Google Earth de la localización de las principales instalaciones del campo Rubiales y los puntos de monitoreo de calidad fisicoquímica y bacteriológica asociados a estas áreas.

Para el PAD de inyección 2, 3, 4, 5, 6 y 7 no se tienen puntos de monitoreo de agua subterránea asociados, solo se monitorea agua superficial ya que no existen pozos o piezómetros en los alrededores de los PAD.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Para caracterizar la calidad del agua subterránea se recopiló información de muestreo y análisis de calidad fisicoquímica y bacteriológica en 18 puntos de agua subterránea monitoreada los años 2015 y 2016, para ilustrarlo anexa el siguiente mapa:

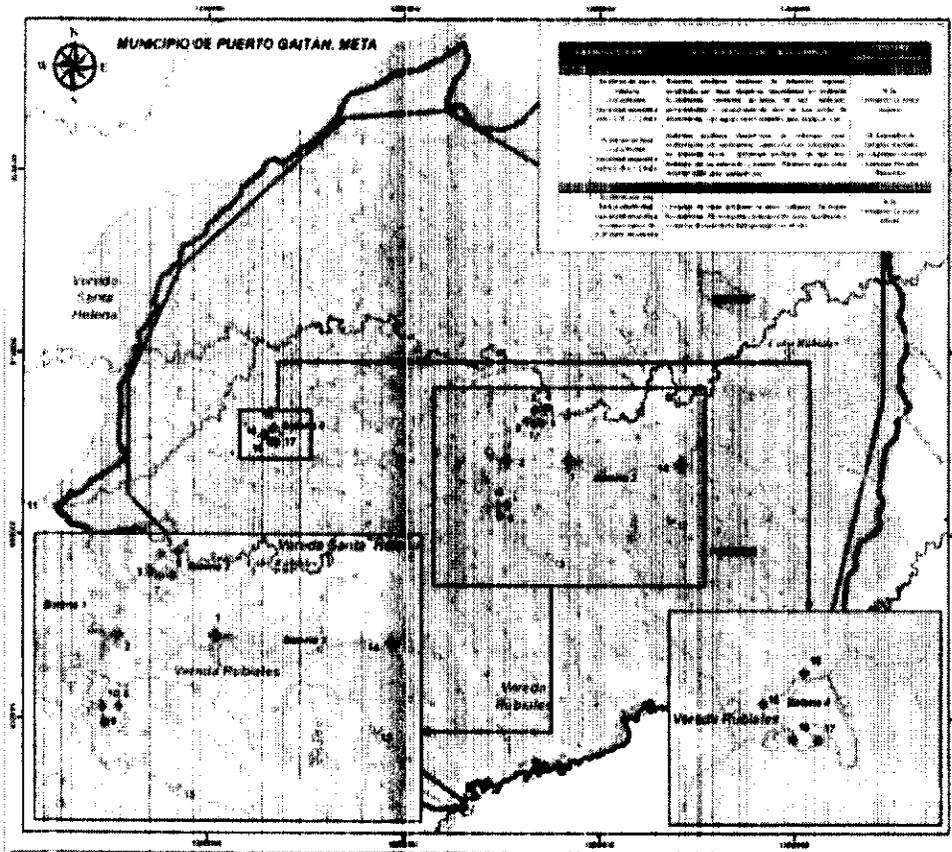


FIGURA 1-18 PUNTOS DE MUESTREO DE CALIDAD FISICOQUÍMICO Y BACTERIOLÓGICO DEL AGUA SUBTERRÁNEA EN EL CAMPO RUBIALES, 2.016

De la misma manera señala que se debe tener en cuenta la interacción entre el uso principal del agua y la posibilidad de que en los parámetros seleccionados se puedan encontrar concentraciones fuera de lo normal, además que las muestras fueron tomadas en diciembre de 2016, es decir en época seca por un laboratorio acreditado por el IDEAM.

Parámetro	Unidad	Parámetro	Unidad	Parámetro	Unidad
Temperatura Muestra	°C	Nitrógeno Amoniacal	mg/l	Plomo	mg/l
PH	Unidades	Nitratos	mg/l	Selenio	mg/l
Conductividad	pS/cm	Nitritos	mg/l	Sólidos disueltos totales	mg/l
Acidez Total	mg/l	Arsénico	mg/l	SST	mg/l
Alcalinidad	mg/l	Aluminio	mg/l	Sólidos totales	mg/l

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Bicarbonatos	mg/l	Bario	mg/l	Vanadio	mg/l
Dureza	mg/l	Berilio	mg/l	Zinc	mg/l
Oxígeno Disuelto	mg/L	Boro	mg/l	DB05	mg/l
Turbiedad	UNT	Cadmio	mg/l	DQO	mg/l
Color	Pt/Co	Cianuro Total	mg/l	Grasas y Aceites	mg/l
Calcio	mg/l	Cobalto	mg/l	Hidrocarburos Totales	mg/l
Cloro Residual Total	mg/l	Cobre	mg/l	PCB'S	mg/l
Magnesio	mg/l	Cromo Total	mg/l	RAS	-
Manganeso	mg/l	Fenoles Totales	mg/l	ESP	%
Cloruros	mg/l	Hierro	mg/l	Tensoactivos	mg/l LAS
Potasio	mg/l	Litio	mg/l	Coliformes Totales	NMP/100 mi
Sodio	mg/l	Mercurio	mg/l	Coliformes Fecales	NMP/100 mi
Sulfatos	mg/l	Molibdeno	mg/l	Material Flotante	Presencia
Fosfatos	mg/l	Níquel	mg/l	Huevos de helmintos	huevos/l
Fosforo total	Mg/l	Plata	Mg/l		

Indica aspectos importantes del agua como son:

- **Temperatura:** en las aguas subterráneas se presenta una temperatura normal para la profundidad de toma de la muestra y además no se observaron valores que indiquen anomalías por flujos de agua provenientes de otros acuíferos.
- **Comportamiento del pH en el agua:** el agua subterránea de la cuenca de los llanos orientales tiende a ser acida debido al ambiente del propio acuífero y la acción natural del CO2 que se encuentra en solución y es por ello que el nivel de acidez se relaciona con los procesos químicos naturales del medio acuático. Señala que no se observaron cambios significativos en los años de monitoreo.
- **Conductividad eléctrica:** señala que de las aguas subterráneas se observa estabilidad en sus valores de conductividad lo cual confirma que no se presentan flujos provenientes de otros acuíferos que alteren los iones de la solución de agua.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por otro lado, respecto de las aguas superficiales indica que en épocas secas donde se presenta menor cantidad de agua incrementa la concentración de sales y por ende las aguas presentan mayor conductividad. Dichos valores nos normales para el periodo seco.

- **Oxígeno Disuelto:** indica que tanto para las aguas subterráneas como las superficiales la cantidad de concentraciones de oxígeno disueltas son las esperadas de acuerdo a las estaciones del año por un lado, y la distancia de la superficie.
- **Demanda química de oxígeno y demanda bioquímica de oxígeno:** para las aguas subterráneas que a pesar de que las concentraciones indiquen diferentes cargas orgánicas en el cuerpo de agua son indicativas de que no hay contaminación continua en el tiempo. Igualmente señala que es normal que en las aguas subterráneas se presenten bajas cargas orgánicas debido al ambiente anaeróbico de las mismas y el bajo contenido de iones mayores y menores.

Respecto a las aguas superficiales expone que durante el año 2012 el caño Rubiales y Arrabo presentaron valores altos debido a la descomposición de la materia orgánica principalmente vegetal, y además señala que en la zona se presenta actividad ganadera que utiliza los cuerpos de agua como bebederos.

- **Alcalinidad:** para las aguas subterráneas señala que los dos pozos arrojaron resultados similares durante el periodo monitoreado, indican que son pozos con baja alcalinidad y que ello es normal en las aguas subterráneas.

Por otro lado, las aguas superficiales presentan valores acordes con el pH de la zona.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- **Acidez total:** señala que para las aguas subterráneas no se ve un comportamiento estable, sin embargo se consideran pozos con baja acidez que corresponden a valores normales y geoquímicamente acordes a las unidades acuíferas.

Las aguas superficiales por su lado, muestran contenidos más altos en los años 2009 a 2011.

- **Hierro, Nitratos y Nitritos, coliformes fecales y coliformes totales y compuestos orgánicos:** indica que en los pozos la cantidad es normal en la zona, sin embargo, respecto a la presencia de nitratos en las aguas subterráneas cuyo aporte fue bajo y los coliformes fecales en aguas superficiales tuvieron un nivel alto debido a que en la zona se practica la ganadería y los animales utilizan esa agua como bebedero, pero los resultados no son causados por los fenómenos asociados a la actividad desarrollada en el Campo.

Respecto a los compuestos orgánicos variables de hidrocarburos totales, fenoles totales, grasas y aceites los valores son casi indetectables durante los monitoreos lo cual indica la no afectación de la calidad del agua por la actividad petrolera desarrollada en la zona.

"Los resultados confirman que no existe migración de compuestos orgánicos asociados a la explotación de hidrocarburos que afecten la calidad del agua subterránea de los horizontes acuíferos someros y profundos de la formación Guayabo superior, ni que los aportes de flujo de base de los acuíferos someros generen cambios en calidad de aguas superficiales"

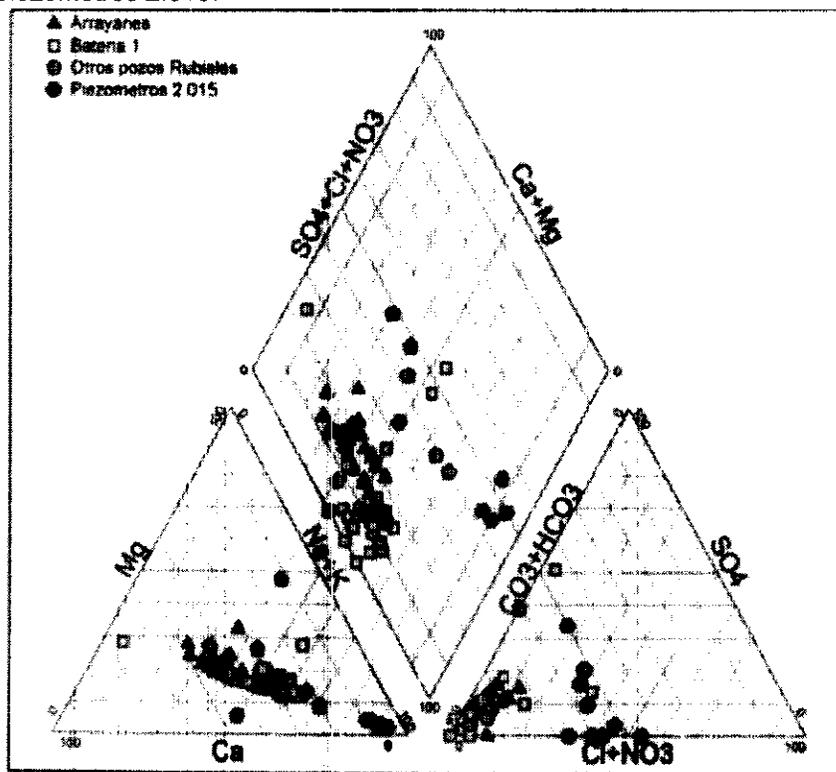
Respecto a la **caracterización Hidrogeoquímica de aguas subterráneas** relaciona:

Este análisis se basa en hacer una relación los cationes y aniones mayores del agua subterránea con la composición mineralógica de las rocas por las cuales esta circula; los cationes que se analizan son calcio (Ca^{++}), magnesio (Mg^{++}), sodio (Na^{+}) y potasio (K^{+}), y los aniones bicarbonato (HCO_3^{-}), sulfatos ($\text{SO}_4^{=}$), cloruros (Cl^{-}) y nitratos (NO_3^{-}). Esta relación permite hacer un análisis de la génesis del agua de los acuíferos y observan también las interrelaciones que sufren estos iones y cationes al paso sobre los granos de roca que forman el acuífero.

1.5.2.1 Diagramas de Piper

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-C0
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El diagrama de Piper (FIGURA 1-39) se construyó con los resultados analíticos obtenidos a partir del año 2012 hasta el 2015, debido a que años atrás no se calcularon todos los iones mayores. Para facilitar la interpretación se agrupan las muestras de los pozos Arrayanes, Batería 1, otros pozos Rubiales (PASUB-3, PASUB-4, PASUB-5, predio Buenos Aires) y piezómetros 2.015.



Fuente: MCS Consultoría y Monitoreo Ambiental S.A.S., 2016

FIGURA 1-39 DIAGRAMA PIPER

Los pozos Arrayanes, Batería 1, PASUB3, PASUB4, PASUB5 que captan los niveles acuíferos de la Formación Guayabo Superior en sus niveles más profundos y los piezómetros captan los niveles más someros y aflorantes de la misma unidad. Todas las muestras de los pozos se localizan en la región de las aguas bicarbonatadas calcicas y bicarbonatadas mixtas a sódico potásicas, corresponden con aguas dulces, de mineralización débil a media y no se observan variaciones importantes dentro de cada grupo en el periodo de tiempo analizado. Estos datos muestran que las aguas subterráneas no están recibiendo flujos de agua de otros horizontes acuíferos con características diferentes y que no existe mezcla con aguas diferentes a las que recargan naturalmente los acuíferos.

(...)

Finalmente señala algunas conclusiones relacionadas con la calidad de las aguas, entre ellas las más relevantes son:

- Fuera de los acuíferos de la formación Guayabo que forma la unidad más importante del campo, se presentan algunos acuíferos Cuaternarios

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de menor extensión y espesor, presentes en las partes bajas y asociadas a la depositación en general de los drenajes recientes, con espesores que no superaran los 10 m, por lo cual conforman acuíferos por porosidad primaria, locales, con limitada extensión y espesor; por sus características litológicas se estima que son de tipo libre y libre cubierto y de baja productividad, esta unidad es la más fácilmente utilizada para la captación de aguas subterráneas por los pobladores y por su naturaleza más limitada en espesor y su dependencia de la recarga del agua lluvia su aprovechamiento en época verano es limitada, sobre esta unidad es donde los niveles de agua presentan cambios más fuertes y su variación es natural.

- La comunidad hace uso de los niveles acuíferos más someros a través de manantiales, aljibes y pozos someros, por ser la unidad acuífera más someras presentan mayores limitaciones de explotación en la época de verano y sus potenciales son menores por sus espesores y la limitación de la recarga a la presencia de lluvias de la época de verano. Por la fluctuación de nivel freático de estos acuíferos algunos de estos puntos pueden presentar ausencia de agua en los periodos de verano fuerte siendo esto una condición natural de los acuíferos que nada tiene que ver con la explotación del campo. Para el caso del Campo Rubiales así como el acueducto rural de la vereda Rubiales, se hacen uso del recurso hídrico subterráneo a través de pozos más profundos, que aprovecha los niveles acuíferos más profundos (>100 m), que son explotados con caudales relativamente bajos con respecto al potencial de los acuíferos, los caudales de explotación son del orden de los 5 l/s, diferentes a los usados por la comunidad y separados por niveles arcillosos confinantes. El resultado del seguimiento de los niveles estáticos de los pozos en explotación, muestra que no existen efectos de sobre explotación sobre los acuíferos y que los niveles estáticos se han mantenido con el tiempo en niveles muy cercanos a los iniciales medidos cuando los pozos fueron perforados. Tampoco se observa migración de fluidos inferiores o superiores que hayan generado cambios en los niveles estáticos iniciales. El análisis de datos obtenidos hasta el momento permite afirmar que las actividades de explotación del campo y de los acuíferos no han afectado el comportamiento de los niveles de los acuíferos.
- Las observaciones de los datos obtenidos de las pruebas de bombeo de los pozos activos en los diferentes periodos permiten afirmar que no se han generados procesos de compactación del acuífero que disminuyan su conductividad hidráulica, ni procesos fracturamiento que incrementen la conductividad del acuífero. Los valores observados están dentro lo esperado por el aprovechamiento normal de los pozos explotados.
- La revisión de los resultados de los análisis de las aguas con respecto a la presencia de compuestos Orgánicos como TPH (Hidrocarburos Totales Presentes), Fenoles y Grasas y aceites, evidencia valores indetectables durante todos los monitoreos evaluados en las aguas subterráneas, indicando la no afectación de la calidad de estas aguas por la actividad petrolera que se desarrolla en la zona. Los resultados

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

confirman que no existe migración de compuestos orgánicos asociados a la explotación de hidrocarburos que afecten la calidad del agua subterránea de los horizontes acuíferos someros y profundos de la formación Guayabo superior, ni que los aportes de flujo de base de los acuíferos someros generen cambios en calidad aguas superficiales.

Ahora bien, respecto de la evaluación de los impactos producida en la fauna de la región señala que se basa en la modificación de la licencia ambiental global para el proyecto de explotación de hidrocarburos en el campo Rubiales (Expediente 19) e indica lo siguiente:

Mediante el índice de fluctuación se observó que para el periodo del año 2011 al 2015, se evidencia un incremento en área de la infraestructura petrolera y también gran ampliación de las áreas destinadas a la siembra de palma de aceite como consecuencia de las políticas de estado con respecto a este cultivo a nivel nacional, incidiendo en el área de las coberturas. También es tangible un aumento de las zonas quemadas, fenómeno muy recurrente y parte del proceso natural de las sabanas naturales de los llanos orientales, sin embargo, se destaca que la comunidad realiza estas quemadas bien para sembrar o para aprovechar los renuevos de los meristemas de las herbáceas una vez quemadas para el ganado. Por lo cual el cambio temporal en algunas de la unidad de coberturas naturales presentes en Campo Rubiales, no obedecen directamente a impactos provenientes de la actividad petrolera, ya que son una sumatoria de impactos exógenos y endógenos a la industria que conllevan a la fluctuación del ecosistema. En contraparte la compañía ha establecido un vivero Forestal, no solo con el fin de re-vegetalizar el área de locaciones sino con fines de recuperación y mejoramiento florístico del Campo, lo cual se vio reflejado en el índice, objetando que las áreas de plantaciones forestales influenciaron en los valores del indicador debido al incremento en las reforestaciones con fines comerciales pero también a aquellas llevadas a cabo como cumplimiento a medidas compensatorias impuestas por la autoridad ambiental.

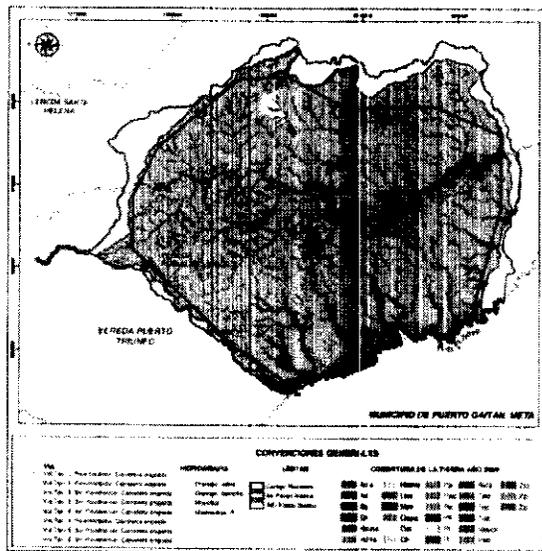


FIGURA 1-42 MAPA COBERTURAS AÑO 2009 CAMPO RUBIALES

Pone de presente que si bien a lo largo del tiempo existe una variación en las condiciones de las coberturas naturales por impactos endógenos y exógenos las

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

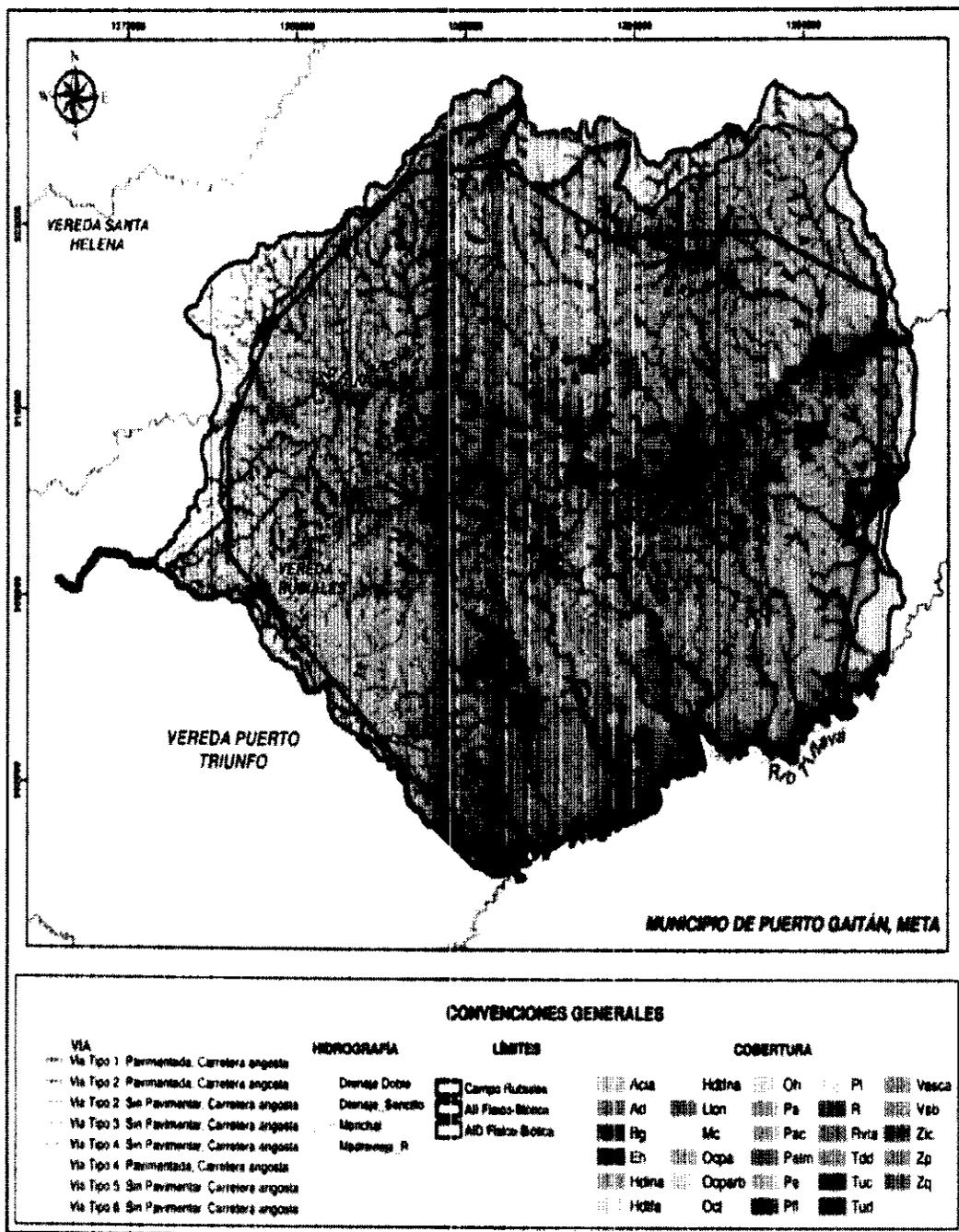


FIGURA 1-44 MAPA COBERTURAS AÑO 2011 CAMPO RUBIALES

De acuerdo al expediente LAM 0019 se logra observar que para el 2015 las especies son mayores ya que se observa la presencia de 446 especies en total de las cuales 304 fueron identificadas para un total de 38 especies de anfibios, 59 reptiles, 264 especies de aves y 84 mamíferos.

Por otro lado, los índices de calidad y contaminación del agua a partir de los criterios establecidos en el Decreto 3930 de 2010 indican que, de las 17

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

estaciones de monitoreo evaluadas en el 2015, la mayoría presentan buena calidad del agua al cumplir con la mayor parte de los parámetros, a excepción de algunas estaciones en las que es necesario realizar algunos procesos desinfección al superar parámetros como coliformes fecales. Sin embargo, de acuerdo con el análisis multitemporal hidrobiológico realizados entre 2010 y 2015 sobre los puntos de vertimiento y en la zona de mezcla en el caño Rubiales (fuente hídrica en donde la empresa Ecopetrol S.A., tiene autorización por parte de la ANLA y realiza el vertimiento de 300.000 barriles de agua tratada al día) con información semestral durante los meses de junio y diciembre, se evidencia que se presenta una variación en los índices de diversidad en cada uno de los puntos de vertimiento en las comunidades bentónicas y periféricas obteniendo los mayores índices de diversidad en el año 2012. Con relación a la comunidad planctónica el fitoplancton no presenta abundancias altas por la naturaleza lótica de los cuerpos de agua, así mismo el zooplancton reporto organismos de los phyla Arthropoda, Protozoa y Rotifera concluyendo en términos generales que la composición detectada es típica de ambientes continentales con alta presencia de sólidos y materia orgánica, características que fueron evidenciadas en la mayoría de las estaciones.

(...)

Finalmente teniendo en cuenta que el paisaje puede ser indicador clave ambiental al reunir factores interactuantes como la geomorfología, suelos, vegetación, agua y el hombre entre otros, Los resultados de la clasificación de las unidades de paisaje en la MODIFICACIÓN DE LICENCIA AMBIENTAL GLOBAL PARA EL PROYECTO DE EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS EN EL CAMPO RUBIALES 2015 -EXPEDIENTE 19, establece que 16 de las 88 unidades de paisaje presentaron atributos únicos y sobresalientes en el área y obtuvieron calificación de tipo alto. 15 de las unidades fueron calificadas con calidad visual media y los 57 restantes presentaron una calificación de calidad visual baja. Concluyendo que, dentro de las características visuales del paisaje del área para las unidades de paisaje analizadas, no se presentan modificaciones en las valoraciones de sus atributos visuales, en términos de calidad visual entre el 2014 y 2016, ya que para los dos años se presentan las mismas calificaciones y, por ende, se puede establecer que el área no presenta cambios en las condiciones paisajísticas.

Ahora bien, con base en lo anteriormente expuesto, encuentra la Sala que no existe una vulneración a los derechos colectivos de un ambiente sano y el 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

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente ya que de los resultados arrojados por el mismo y adicionalmente los diferentes documentos allegados como son el Expediente LAM 0019 y LAM 4795 , los monitoreos ambientales y obviamente las Licencias ambientales otorgadas mediante Resoluciones, la empresa META PETROLEUM CORP y las Autoridades Ambientales han propendido por la conservación del medio ambiente, desde el trato de sus aguas hasta las especies de fauna y flora existentes.

La presentación y contradicción del informe se hizo en audiencia pública.

No sucede lo mismo con el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres. Efectivamente, en cuanto a la amenaza de vulneración, se justifica la adopción de protección de amparo en consideración a que en virtud del principio de precaución deben tener principios de prueba que permiten determinar que existen amenazas serias de afectaciones que justifiquen su amparo.

En conclusión, después de revisar las pruebas obrantes en el expediente, la Sala no encuentra una sola que permita concluir o pensar que con la actividad de explotación de hidrocarburos en los Campos Rubiales y Quifa del Municipio de Puerto Gaitán se estén afectando los derechos a un medio ambiente sano y el equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y menos cuando a lo largo del proceso, los argumentos señalados por el demandante se refieren a la escasa regulación frente a los yacimientos convencionales y no convencionales, razón por la cual se encuentra que no se ha probado la violación del derecho colectivo demandando.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

3.6.2 Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente:

1º. Marco normativo y jurisprudencial

El Honorable Consejo de Estado ha definido el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible, en los siguientes términos:

“...La seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente está contemplado en la Ley 472 de 1998 como derecho colectivo que debe ser protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. Esta norma consagra la necesidad de su defensa y divulgación. El Estado comenzó a asumir su función de ente planificador en la materia con la creación de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y la conformación de Comités Regionales y Locales de Emergencias, dentro del marco jurídico institucional de la Ley 46 de 1988, del Decreto Ley 919 de 1989 y el Decreto 93 de 1998. Los desastres, objeto del derecho colectivo en estudio, son los daños graves o alteraciones graves “de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social”. En consecuencia, el contenido del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsible es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de los residentes en el país, adoptando las medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador...”³³

De acuerdo con lo expresado, la violación o amenaza del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, alude no a cualquier clase de riesgo o peligro sino a la eventual ocurrencia de una alteración de grandes magnitudes en las condiciones de existencia de una comunidad que, por consiguiente, pueda catalogarse como desastre. Es decir, si bien son múltiples las circunstancias de afectación negativa a las que se encuentran expuestos los grupos humanos, este

³³ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejera ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ, Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 25000-23-25-000-2002-02922-01(AP-02922)

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

derecho las protege frente unas circunstancias extraordinarias que, por lo mismo, pueden calificarse como catastróficas.

2º. Posición del actor popular

Señala que al ser un derecho de carácter preventivo dicha afectación se deriva de los fenómenos ocasionados por la sismicidad como lo son la licuefacción de suelos, el deslizamiento de tierra, impactos sobre y/o caída de infraestructura, disminución del nivel freático, contaminación de aguas subterráneas, caída de líneas eléctricas, creación de fallas geológicas, levantamiento y subsidencia tectónica, resonancia en tierra y la generación de fallas en el terreno y que es en este caso donde se debe dar aplicación a los principios de prevención y precaución ambiental

3º. Posición de las entidades demandadas

Señalan los demandados que este derecho se encuentra protegido con la instalación de la red sísmica que recomendó el Servicio Geológico Colombiano para establecer si puede existir algún riesgo para la comunidad.

Igualmente, que con el cumplimiento que se le ha dado a la licencia ambiental se garantizan los principios de prevención y precaución ya que con ellas se previeron los efectos que podría tener la actividad desarrollada en el medio ambiente por lo tanto los mismos no se encuentran vulnerados.

4º. Posición de la Sala

Una vez señalado el fundamento jurídico y jurisprudencial del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, encuentra la Sala que

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de acuerdo al acervo probatorio del expediente especialmente el *amicus curiae* allegado por la parte demandante el cual indica:

Mediante memorial allegado el 17 de mayo de 2017³⁴ el apoderado de la parte accionante solicita tener en cuenta el dictamen pericial desarrollado por Maik Chernaik quien es doctor en bioquímica de la Facultad de Higiene y Salud Publica de la Universidad Johns Hopkins y además hace parte de ELAW (Enviromental Law Alliance Worldwide).

En dicho documento indica que la naturaleza espacial de los daños causados por un terremoto puede ocurrir hasta 15 km desde el sitio donde se realizó la reinyección de agua producida en pozos profundos.

“Temporalmente, hay un tiempo de retraso de varios meses a varios años entre la reinyección de aguas de producción en pozos profundos y el daño por terremoto. Según un reciente estudio de científicos principalmente de la Universidad de Columbia:

"En algunos casos, el inicio de la sismicidad sigue a la inyección en sólo días o semanas (1, 3, 5), y la relación con el bombeo en esos pozos es evidente. En otros, la sismicidad aumenta sólo después de meses o años desde la inyección activa (4, 8, 9)"

Según el mencionado estudio de New México Tech, un periodo de cinco años separó los mayores volúmenes de reinyección de la mayor actividad sísmica. El estudio afirma:

"Encontramos que el tiempo de retraso observado entre el pico de inyección en 1996 y el inicio del aumento de la sismicidad en 2001 puede explicarse por el tiempo requerido para que el frente de presión migre a través de la base cristalina."

Esto a su vez puede ser una explicación de por qué la sismicidad, que ocurre en el campo petrolífero de Rubiales, no comenzó en el momento en que comenzaron las inyecciones, y sólo comenzó a ocurrir en 2013. También explicaría por qué la sismicidad no siempre se reduce, incluso cuando se reduce la inyección, como señala Ecopetrol en su respuesta a la Acción Popular.

³⁴ Ver folios 800 a 806 cuaderno 2

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Argumenta que si bien en la actividad desarrollada en los Campos Quifa y Rubiales no se ha demostrado que genere sismicidad, es obligación de las entidades demandadas probarlo ya que de acuerdo con la red sismológica nacional de Colombia y la base internacional de datos sísmicos IRIS los múltiples eventos sísmicos con magnitud mayor a 3 se generan en la misma zona de la actividad o en terrenos aledaños, y por lo tanto se debe presumir que la inyección de agua producida en el área es la causa de los mismos.

Aunado a lo anterior, señala que la razón por la que la red sísmica local instalada por Spectraseis no registra estos eventos se debe a que la misma no está configurada para el monitoreo de eventos de gran magnitud.

Ahora bien, respecto al principio de precaución en el caso concreto señala que cuando hay incertidumbre científica de que una acción puede ser perjudicial, recae en las compañías petroleras la responsabilidad de probar que la reinyección de aguas de producción no causará sismos en los sitios circundantes a la inyección.

Ahora bien, teniendo en cuenta que a lo largo del proceso no se logró realizar el dictamen pericial solicitado por la parte demandante debido a la complejidad que acarrea el mismo junto con los altos costos derivados para su ejecución encuentra la Sala que dicho estudio resulta imperioso para tomar las medidas de prevención las cuales no están encaminadas a la suspensión de la actividad sino más bien a una regulación que se encuentre acorde con la protección de los derechos colectivos relacionados, especialmente la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

En el mismo sentido resulta imperioso traer a colación **el Informe de Sismicidad de Puerto Gaitán (Meta) Servicio Geológico Colombiano SGC** en el cual Señala que históricamente no se tiene registro de sismicidad alguna que permitiera considerar el área de Puerto Gaitán como una zona de interés sismológico ya que desde junio de

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1993 hasta el 2 de abril de 2013 solamente se había registrado un sismo cuya magnitud fue de 2.3 ocurrido el 16 de septiembre de 2012.

De acuerdo a las gráficas indica que el número de sismos diarios registrados desde el 16 de septiembre de 2012 aumento significativamente a partir de febrero de 2014 y además que los días domingos se presenta un incremento en la sismicidad respecto de los otros días de la semana, además que el desarrollo de los mismos se da mayormente en la noche y precisa que dicha distribución temporal no es típica de una actividad sísmica natural.

Finalmente señaló las siguientes consideraciones y/o recomendaciones:

- En el área de esta actividad sísmica se localizan instalaciones donde se realizan operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos, debido a que estas actividades implican un conocimiento estructural detallado del área de interés, sería de gran utilidad para el entendimiento de esta sismicidad, que la Agencia Nacional de Hidrocarburos solicite información estructural, y de registro continuo de presiones y profundidad de los pozos que son operados en esta zona epicentral, y demás actividades exploratorias y extractivas que se realizan en el área, con el fin de establecer la posible relación entre las actividades y la sismicidad documentada
- La condición de superficialidad de todos los sismos, la tendencia temporal en ciertos días de la semana, la distribución de la energía liberada y la concentración de esta en un área sin actividad tectónica superficial manifiesta, sugiere una causa antrópica para la sismicidad. Sin embargo, para establecer con mayor exactitud el tipo de fuente sísmica, es indispensable instalar estaciones sismológicas en el área para obtener registros en el campo cercano a la fuente y facilitar la caracterización de esta sismicidad.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

De lo anterior se puede colegir que el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente se encuentra amenazado, lo que justifica su amparo con base en el principio de precaución ambiental toda vez que es obligación de las entidades demandadas realizar los estudios relacionados con la reinyección de agua en yacimientos convencionales para tomar las medidas necesarias en pro de proteger el mismo.

De acuerdo a lo expuesto, se evidencia que en el caso concreto no se ha propendido por la prevención de algún tipo de desastres o bien sea el monitoreo ordenado para preparar la eventualidad de uno, ni siquiera con la instalación de la red sismológica en la zona para vigilar constantemente la actividad de la tierra, lo cual no garantiza aplicación efectiva al principio de prevención ambiental, motivo por el cual le asiste razón a la parte demandante en cuanto a la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente ya que no existe unidad sobre los resultados arrojados por la red sismológica local y nacional.

3.6.3 Defensa del patrimonio público

1°. Marco normativo y jurisprudencial

El derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público se encuentra previsto en el artículo 4, literal “e” de la Ley 472 de 1998.

Tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política, conforman el patrimonio público aquellos bienes destinados al cumplimiento de funciones públicas del Estado o afectos al uso común.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
 DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Sobre el tema, la doctrina ha señalado que el patrimonio público se encuentra integrado por el territorio, los bienes de uso público y los bienes fiscales³⁵.

En relación con este derecho colectivo la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, ha considerado:

(Destaca la Sala).

“En síntesis, este concepto de patrimonio, abarca todos los bienes materiales e inmateriales³⁶ que se encuentran en cabeza del Estado como su titular (bienes de uso público, bienes fiscales y el conjunto de derechos y obligaciones que contraiga) y aquellas que lo constituyen (es decir todo aquello que se entiende incluido en la definición de Estado como territorio).

Ahora bien, la consagración del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible, su protección³⁷, lo que implica una doble finalidad: la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad (sic) respectiva. Cualquier incumplimiento de estas dos finalidades, implica la potencial exigencia de la efectividad de tal derecho colectivo por parte de cualquier miembro de la colectividad”³⁸

De la sentencia transcrita se desprende que la defensa del patrimonio público tiene como propósito, por un lado, **prevenir y combatir el detrimento del patrimonio público**; y, por otro, **su administración eficiente y responsable**.

35 RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Duodécima Edición, páginas 180 a 192.

36 Artículo 653 del Código Civil. Los bienes consisten en cosas corporales e incorporales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa un libro. Incorporales, las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas.”

37 De allí su consagración expresa en el literal e) y f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, como derecho a la “defensa del patrimonio público” y “defensa del patrimonio cultural de la Nación”.

38 Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de mayo de 2008, Exp. 2005-01423 (AP), C.P. doctor Ramiro Saavedra Becerra.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Lo anterior fue reiterado en sentencia reciente por el Consejo de Estado, Sección Tercera, en la cual recordó cuáles son los elementos que componen la defensa del patrimonio público y consideró que la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público implica, en la mayoría de casos, la vulneración del derecho colectivo de la **Moralidad Administrativa** porque, generalmente, la vulneración del primero está precedida de la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas o en el manejo de recursos públicos:

“El derecho colectivo al patrimonio público alude no solo a “la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado”. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien “porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público”

El concepto de patrimonio público **“cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”**. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por “bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población”

Asimismo, **el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial.**

A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones **“que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa”** por cuanto generalmente supone “la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos”.

Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que **el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: “la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda,**

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados;
todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva³⁹

(Destaca la Sala).

De acuerdo con las anteriores consideraciones jurisprudenciales, la Defensa del Patrimonio Público propende por su **administración responsable y conforme al orden jurídico**, en aras de **evitar su detrimento**. De este modo, **se entienden como hechos lesivos del patrimonio público: (i) su administración en forma negligente o ineficiente, o (ii) que la destinación del Patrimonio Público no haya atendido a lo previsto en la normativa y en virtud de ello se haya producido su mengua.**

También debe entenderse que este derecho colectivo exige un **sujeto activo cualificado**, esto es, quien tiene a su cargo la guarda y administración de recursos públicos.

No sobra agregar que la lesión o puesta en peligro de este derecho colectivo debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, disposición que impone en cabeza del actor popular la carga de acreditar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Según lo expuesto, para efectos de considerar como acreditada una amenaza o vulneración del derecho colectivo al Patrimonio Público, se debe probar que la persona encargada de su cuidado (sujeto activo cualificado) lo haya administrado en forma negligente o ineficaz; y que la destinación del Patrimonio Público no haya atendido a lo previsto en la normativa y que en virtud de ello se produzca su mengua.

39 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

2º. Posición del actor popular

Pone de presente que dicha amenaza se deriva de los daños en los bienes comunes y naturales que ha ocasionado la sismicidad inducida ponen en riesgo el patrimonio público de la Nación

3º. Posición de las entidades demandadas

Se señala que este derecho está encaminado a proteger derechos meramente económicos y sustancialmente diferentes a los invocados en la acción popular, además no se presentan pruebas concretas de las afectaciones a los acuíferos, la licuefacción de suelos, los deslizamientos de tierra, la creación de fallas geológicas y los demás efectos señalados por el accionante que hayan sido producto de la actividad desarrollada por la compañía Meta Petroleum Corp.

4º. Posición de la Sala

Hechas las anteriores precisiones y establecido el marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la Moralidad Administrativa, la Sala procede al análisis del caso concreto a fin de determinar si se encuentra probada la existencia de una vulneración o amenaza al derecho colectivo a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, ya que se evidencia que van de la mano, no sin antes reiterar que la lesión o amenaza del derecho colectivo debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998. En el caso concreto, el actor popular alegó en su demanda que las amenazas descritas como la licuefacción de suelos, deslizamiento de tierras, creación de fallas geológicas, levantamiento y subsidencia tectónica, resonancia en tierra ponen en riesgo el patrimonio público de la Nación. Por lo que es claro, de acuerdo al acervo probatorio y no haberse comprobado que la actividad desarrollada en los Campos de Rubiales y Quifa supuestamente afectaban el

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

lugar por su uso, no es causal ni se puede señalar que se afecte el patrimonio público, pues por el contrario, si llegase a ver afectación patrimonial, sería de la empresa META PETROLEUM CORP, pero no del Estado.

De igual forma en el desarrollo del proceso, no se evidencia o prueba la manera como el patrimonio del Estado se ve afectado por la exploración y explotación de hidrocarburos en los Campos Rubiales y Quifa, y por el contrario de acuerdo a lo señalado por las autoridades demandadas y las pruebas allegadas, el hecho de suspender la actividad y más cuando ya se presentan regulaciones establecidas en las Licencias Ambientales las cuales propenden por conservar precisamente el patrimonio público ya que como se explicó anteriormente es de carácter económico.

Por lo anteriormente expuesto, el derecho colectivo al patrimonio público no se encuentra vulnerado.

CONCLUSION

1º. Derechos colectivos no amparados por falta de prueba:

La Sala denegará la protección de los derechos colectivos invocados por la parte mandante consistentes en el amparo de los derechos colectivos al ambiente sano, derecho colectivo a 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 y el derecho al patrimonio público. De lo expuesto la Sala concluye que las pretensiones de la demanda frente a los mencionados derechos colectivos no pueden prosperar porque en el asunto bajo estudio no se encuentra demostrado que se haya infringido o amenazado alguno de ellos. No acoge el planteamiento del señor Agente del Ministerio Público en relación con que el medio de control adecuado debió ser el de nulidad por las razones ya

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

mencionadas en la presente providencia. Por lo demás se comparte el concepto del agente del Ministerio Público al reclamar que en el presente caso se denieguen las suplicas de la demanda frente a los derechos colectivos cuya amenaza no está probada, en tanto la acción popular se ejerció sin medios de prueba.

2º. Derechos colectivos amparados en virtud el Principio de Precaución:

En relación con la amenaza al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, encuentra la Sala que tanto el actor popular como el despacho tuvo toda la disposición en aras a obtener prueba técnica, sin que los peritos designados, las instituciones y Universidades designadas para se propósito no hayan prestado la colaboración correspondiente. Surge entonces la necesidad de su protección y amparo con fundamento en el principio de precaución, sustentado en la intervención del *Amicus Curiae*, de donde se determina que es aconsejable que las propias autoridades y la empresa demandada, asuman el costo de las investigaciones científicas en aras a conjurar una la amenaza sísmica, lo cual justifica el amparo en virtud el principio de precaución y las órdenes que se emiten en la presente providencia, las mismas que deberán ser controladas a través del Comité de Verificación que se conforma en la presente providencia.

3º. Conformación de Comité de Verificación:

La verificación de cumplimiento de la sentencia se ejercerá por un Comité de Verificación integrado por el actor popular o su delegado; por un integrante de la comunidad afectada señora MARÍA ISABEL CASTRILLON CUBIDES; por un delegado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA; por un delegado de Meta Petroleum Corp Pacific Exploration & Production- Pacific E&P; por un delegado de Ecopetrol S.A y un delegado de la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, el cual será presidido por el Magistrado Ponente

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

4. COSTAS DEL PROCESO

En los términos previstos por el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, se condenará en costas en primera instancia a la parte demandada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Meta Petroleum Corp- Pacific Exploration & Production- Pacific E&P y Ecopetrol S.A.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la Republica t por autoridad de la Ley

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLÁRASE PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Minas y Energía, en consecuencia **DENIÉNGANSE** las pretensiones de la demanda formuladas en su contra

SEGUNDO.- DENIÉNGANSE las pretensiones de la demanda frente a la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, 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 y el derecho a la defensa del patrimonio público por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO.- DECLÁRASE probada la existencia de amenaza del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente imputable a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Meta Petroleum Corp- Pacific

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Exploration & Production- Pacific E&P y Ecopetrol, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO.- En forma consecucional, en aras de satisfacer la protección material del derecho colectivo señalado como vulnerado, se dispone: **ORDÉNASE** que en el término de un año contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, Meta Petroleum Corp- Pacific Exploration & Production- Pacific E&P y Ecopetrol inicie y lleve a su terminación estudios técnicos tendientes a determinar la posible correlación entre los fenómenos sísmicos de los que da cuenta el Servicio Geológico Colombiano y la reinyección de agua en yacimientos convencionales como lo son Quifa y Rubiales.

QUINTO.- **CONFÓRMASE** un Comité de Verificación integrado por el actor popular o su delegado; por un integrante de la comunidad afectada señora MARÍA ISABEL CASTRILLON CUBIDES; por un delegado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA; por un delegado de Meta Petroleum Corp Pacific Exploration & Production- Pacific E&P; por un delegado de Ecopetrol S.A y un delegado de la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, el cual será presidido por el Magistrado Ponente.

SEXTO.- **CONDÉNASE EN COSTAS**, a las autoridades demandadas Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Meta Petroleum Corp- Pacific Exploration & Production- Pacific E&P y Ecopetrol S.A.

SÉPTMO.- **REMÍTASE** copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

OCTAVO.- Ejecutoriada esta providencia y previa las constancias del caso **ARCHIVESE** el expediente.

EXPEDIENTE No. 25000-23-41-000-2016-00553-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: HECTOR SANCHEZ GOMEZ Y OTROS
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y OTROS
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado