



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
SALA QUINTA DE DECISIÓN**

Neiva, catorce (14) de agosto de dos mil veinte (2020)

Ref. Expediente	:	41 001 23 33 000 2019 00143-00
Demandante	:	JAIRO JOSE DÍAZ RODRÍGUEZ
Demandada	:	NACIÓN- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS
Medio de Control	:	ACCIÓN POPULAR

AUTO QUE RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Asunto

Procede la Sala a pronunciarse respecto de la solicitud de medidas cautelares presentada por la parte demandante.

I. Antecedentes

1.1.- La demanda

1.1.1.- El 21 de febrero de 2019 (folio 49 cdno ppal.), y en ejercicio de la acción popular de que trata el artículo 88 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 472 de 1998, el señor Jairo José Díaz Rodríguez presentó demanda contra la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento del Huila – Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena-CAM, Municipio de Palermo y la Universidad Cooperativa de Colombia sede Neiva –Campus Andaquíes.

1.1.2.- La demanda persigue el amparo de los derechos colectivos de los residentes de la comunidad Hacienda Santa Bárbara del Municipio de Palermo, atinentes al goce de un ambiente sano, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, preservación de los ecosistemas, y a la salud; dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

1.1.3.- El amparo deprecado tiene fundamento en el presunto mal estado de la "Laguna Santa Bárbara" y el "Lago de la Trocha" afectadas por las plantas macrófitas (plaga), condición que se afirma ocasiona el desequilibrio de los humedales y la proliferación de vectores que originan enfermedades (zika, chikunguña y dengue); además la ausencia de una compuerta que controle el desagüe de la laguna de acuerdo a la estación climática y proteja el cuerpo de agua junto a la fauna y flora.

1.1.4.- Que por lo anterior, las pretensiones del medio de control de la referencia, se encuentran destinadas a:

"1. Se ordene a la gobernación (sic) del Huila, al municipio de palermo (sic) y a la CAM que ejecuten las acciones pertinentes para laguna (sic) santa barbara (sic):

a. Limpiar y erradicar las plantas macrófitas plagas (acuática) para:

A.a Mantener el equilibrio en el humedal santa barbara (sic), protegiendo a las especies endémicas, exóticas y estacionarias de los daños al ecosistema ya presentes y futuras.

A.b. Solucionar y erradicar los problemas respiratorias (sic) provenientes del humedal santa bárbara (sic) y evitar y erradicar los zancudos generadores de enfermedades como el zika, chikunguña y dengue.

b. Remover y retirar los desechos orgánicos e inorgánicos de la laguna santa bárbara.

c. Presentar un proyecto o acciones con ayuda de la comunidad para generar trabajo en la comunidad (limpiar el lago) y políticas ambientales (charlas y cursos en pro de la conservación ambiental)

d. Construir una compuerta en el desagüe de la laguna, que se pueda cerrar y abrir de acuerdo a la estación climática, en razón de poder controlar los niveles de agua, oxígeno y proteger el cuerpo de agua, fauna y flora.

e. Declara (sic) reserva de fauna especial a las babillas (Caimán crocodylus) en aras de evitar futuros inconvenientes como la aza propia y de sus huevos, la extracción de su hábitat natural – laguna santa barbara- (las babillas habitan en la laguna hace más de 230 años, por lo que están totalmente adaptadas a este habitat; por parte de funcionarios estatales., ong's, policía y personas del común.

f. Proteger en especial las babillas (Caiman crocodylus) siendo un icono de la laguna santa barbara (sic) y demás fauna de la extracción de su hábitat por parte de las autoridades públicas, privadas y población en general. Toda vez que la política del actual gobierno nacional permite la caza y comercio de la piel del caimán.

g. Declara mediante acuerdo municipal el humedal laguna santa bárbara y se delimite y se declare la zona verde y todo en su totalidad como zona de reserva forestal protectora. (Area1,area2,area3,area 4,area5,area6,area 7,area 8,are9).

2. Se ordene a la gobernación (sic) del huila (sic), al municipio de palermo (sic), a la cam (sic) y a la universidad (sic) cooperativa (sic) de Colombia (sic) - campus andaquies (sic) antiguo club los andaquies (sic), que ejecuten las acciones pertinentes para :

a. Recuperar la parte de la laguna que quedó separada en la parte del club los andaquies (sic) para unir de nuevo la laguna santa barbara (sic) y recuperar su extensión original.

b. Realizar un plan de manejo y erradicación de las plantas macrófitas.

3. Que se ordene a la Autoridad Pública que realice los estudios correspondiente y se gestione desde las diferentes ramas del poder público la declaración y reconocimiento de área de reserva forestal y declaración de la laguna como humedal, delimitando su área de cuerpo de agua, su área verde, y zona de amortiguación, como reserva forestal, en pro de proteger la laguna de posibles futuros daños. Si esta petición no es concedida, se me informe cual es el procedimiento para realizar y materializar dicha iniciativa.

4. Se ordene a la gobernación (sic) del huila (sic), al municipio de palermo (sic) y a la CAM que ejecuten las acciones pertinentes para el lago de la trocha ubicado en la mitad de la trocha para que evitar que no se seque por completo de manera definitiva:

h. Recuperar y proteger el lago de la trocha. (area (sic) 8, área (sic) 9) en aras de proteger el equilibrio ecológico,

i. Limpiar y erradicar la plantas macrófitas (acuática) ya que son las causantes de los problemas ambientales en general y problemas en la salud pública,

j. Remover y retirar los desechos organicos (sic) e inorgánicos (sic) del pequeño lago

k. Realizar un estudio y presentar un proyecto y acciones con colaboración de la comunidad para generar trabajo en la comunidad (limpiar el lago) y políticas ambientales (capacitaciones y cursos en pro de la conservación ambiental),

l. Construir una compuerta en el desagüe de la laguna, que se pueda cerrar y abrir de acuerdo a la estación climática, en razón de poder controlar los niveles de agua, oxígeno y proteger el cuerpo de agua ,fauna y flora,

m. Construir como responsabilidad social con el sector, un canal de desagüe del lago de la trocha hasta el río magdalena,

n. Ordenar a la CAM realizar la caracterización y delimitación del mismo,

5. Ordenar a la CAM realizar la caracterización del lago de la trocha, Según los criterios del instituto de investigación de recursos naturales alexander (sic) von (sic) Humboldt (sic),

6. Retirar todas las construcciones en la zona parques urbano (anexo 3),

7. Se cierra la vía al margen oriental de la laguna santa barbara (sic), para proteger íntegramente el área verde circundante a la laguna. (anexo 3)”

1.1.5.- La acción correspondió por reparto al Juzgado Noveno Administrativo de Neiva, despacho que se declaró incompetente por el factor funcional en providencia calendada el 27 de febrero de 2019, remitiendo el proceso a ésta Corporación, que mediante auto de fecha 25 de abril hogaño dispuso la inadmisión de la demanda, con el fin de que la parte actora subsanara la falencia formal y sustancial allí

determinada, como fue no allegar la solicitud efectuada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que adoptara las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado, de conformidad con lo establecido en el artículo 144 inciso 3 del CPACA.

1.1.6.- El señor Jairo José Díaz Rodríguez radicó reforma a la demanda la cual fue admitida parcialmente mediante auto calendado 30 de agosto de 2019 (323 a 330 C. ppal No. 2).

1.1.9.- Contra la anterior decisión el actor popular interpuso recurso que fue desatado a través de providencia de 5 de diciembre de 2009 (folio 405 a 4011 C. ppal No. 2), en la que se dispuso admitir la reforma frente a la pretensión de recuperación de la Laguna de los Andaquíes y de las Quebradas que llegan a abastecer los humedales Laguna Santa Bárbara y Laguna La Trocha.

1.1.10.- Por auto del 5 de diciembre de 2019 (folio 9 cuaderno de medidas cautelares), notificado por anotación en estado del 6 de diciembre de esa misma anualidad, se dispuso el traslado de la solicitud a los accionados.

1. 2.- Las medidas cautelares en el presente asunto

1.2.1.- A través de memorial calendado 28 de marzo de 2019 (folio 1 a 7 cdno. medidas cautelares), el accionante solicitó el decreto de las siguientes medidas cautelares de urgencia:

- "1. Detener inmediatamente la obra entre la calle 44 y la calle 46
2. Suspender la licencia ambiental de la obra pavimentación entre la calle 44 y la calle 46
3. Destruir las obras realizadas que estén sobre el área verde 2 humedal de la trocha es decir, volver a su estado anterior
4. Ordenar al municipio de Palermo (sic) devolver al estado anterior el área verde 3 humedal de la trocha en el sector de la afectación de la pavimentación de la vía
5. Ordenar al Municipio abstenerse de realizar obras sobre ese humedal y que se realice la pavimentación por la vía original que no afecta el humedal.
6. Ordenar la inmediata cesación de la licencia ambiental y de la remoción de tierras y de rellenos de terrenos en la zona de influencia, en la zona propia del lago la trocha.
7. Ordenar al Municipio de Palermo abstenerse de seguir con la pavimentación dela carrera 10 entre calle 44 y calle 46 en el sector de la zona verde 2 Humedal laguna de la trocha.
8. Ordenar a la Cam a realizar la respectiva delimitación y caracterización del humedal laguna de la trocha para evitar su afectación.
9. Ordenar a la CAM y al Municipio de Palermo construir o taponar el desagüe del lago de la trocha para que no se seque"

1.2.2.- El 12 de julio de 2019, (folio 13 cuaderno de medidas cautelares 1) se emitió auto que negando la solicitud de medida cautelar, al considerar que de lo allegado al expediente, no es posible deducir, como lo indica el actor, una afrenta a los derechos colectivos originada o la posibilidad de su existencia, ni mucho menos que están siendo lesionados derechos colectivos, por el contrario, como quiera que no se cuenta con elementos de juicio que conlleven a concluir que se presentan hechos que impliquen un daño inminente o de su actual causación que haga necesaria la adopción de la medida deprecada.

1.2.3. El 19 de julio de 2020 el actor interpuso recurso de reposición (folio 18 cuaderno de medidas cautelares 1); el 30 de agosto de 2019 se resolvió la solicitud ordenando no reponer la decisión, por considerar que los argumentos presentados no son suficientes para decretar una medida precautoria en el subjudice, pues, revisado el material probatorio no se advirtió medio de convicción que hiciera procedente reponer la providencia y acceder a las medidas solicitadas.

1.2.4. El 18 de octubre de 2019, la parte actora radicó solicitud de medida cautelar (Cuaderno Medida Cautelar 2). Por auto del 5 de diciembre de 2019 (folio 9 cuaderno de medidas cautelares 2), notificado por anotación en estado del 6 de diciembre de esa misma anualidad, se dispuso el traslado de la solicitud a los accionados.

1.2.5. El 28 de febrero de 2020, se emitió auto que resolvió la solicitud de medida cautelar negando la misma, por considerar que los argumentos esbozados por el actor popular en su escrito no permitían vislumbrar la ocurrencia de un perjuicio irremediable en relación con la presunta afectación del humedal que se denuncia, toda vez que, del material probatorio que reposa en el expediente no se advirtió circunstancia que permitiera inferir una amenaza o afectación en el sector de las Lagunas La Trocha y Santa Bárbara que hiciera procedente la medida cautelar.

1.2.6. Finalmente, a través de escrito radicado el 12 de marzo de 2020 (1 a 4 c. medidas cautelar), la parte actora presentó nueva solicitud de medida cautelar, de la cual se corrió traslado a las partes por auto del 9 de julio de 2020 (fl. 7-10)

1.3.- La solicitud de medida cautelar. A través de escrito radicado el 12 de marzo de 2020 (fl. 1 a 5 c. medidas cautelares), el actor popular solicita se decreten las siguientes medidas:

“- Ordenar -Ordenar a los demandados ejecutar las acciones tendientes a evitar el daño contingente, y hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos.

- Suspender la resolución 045 de 3 de marzo de 2020 de la CAM.

-Suspender y paralizar la resolución No 130-06-03-099 de 17 de septiembre de 2019 del municipio de Palermo otorga una licencia de urbanismo en las modalidades de obra nueva para vivienda multifamiliar en la carrera 10a No 41b-58p.

-suspender y paralizar las obras urbanísticas y talas a los árboles en las áreas 1, 2 humedal santa bárbara, humedal la trocha y humedal estacional del barrio hacienda santa bárbara.

- se suspenda todas las obras de urbanización y permisos de aprovechamiento forestal en los siguientes terrenos que están dentro de los humedales descritos; certificado de libertad y tradición 200-145967, 200-237689, 200-237690, 200-237691, 200-237692

- Ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior.

La medida la sustenta en las siguientes circunstancias fácticas:

1. “EL (sic) día (sic) 10 de marzo de 2020 se realizó un arboricidio (tala masiva) más de 50 árboles en el área 1 perteneciente al humedal Hacienda Santa Bárbara, el cual se orquestó por parte de la CAM y la constructora sociedad Berdez bajo resolución 045 del 3 de marzo de 2020 el cual otorga un permiso de aprovechamiento forestal único (88 árboles) requerido para la ejecución de un proyecto urbanístico a la altura del sector hacienda Santa Bárbara, jurisdicción del municipio de palermo (sic) huila (sic).

2. Se solicitó a la policía ambiental se concediera una copia de la resolución 045 de 2020 de la CAM, a la cual se negaron y se me afirmó que la solicitara ante la CAM. Por tal razón la solicite al PQRS, mediante radicado 20202000004298 fechada el 10 de Marzo del 2020. “Asunto: solicitud copia resolución 495 del 3 de marzo de 2020”; por otro lado, ante la negativa de la policía nacional de entregar la información, alcance (sic) a tomar una fotografía, en la cual alcance a divisar información de gran valor; entre ella:

- Listado “adjunto petición”:-certificado de libertad y tradición 200-145967, 200-237689, 200-237690, 200-237691, 200-237692
- Copia escritura pública 1459 de 2016
- Copia resolución 130-06-03-099 del 17 septiembre de 2019 el cual el municipio de palermo (sic) concedió licencia de urbanismo en la modalidad de obra nueva multifamiliar
- copia de resolución 130-06-03-136 del 18 de octubre de 2019
- Copia de resolución 130-06-03-103 del 2 de agosto de 2019

3. En la resolución 045 de 3 de marzo de 2020 de la CAM se anexó copia de la resolución No 130-06-03-099 de 17 de septiembre de 2019 del municipio de Palermo

(sic) otorga una licencia de urbanismo en la modalidades de obra nueva para vivienda multifamiliar en la carrera 10a No 41b-58p.

4. Mediante escritura pública No 079 de del 2 de marzo de 1999 otorgada en la notaría segunda, en su artículo primero, especifica que mediante escritura pública 0438 de 5 de octubre de 1998 otorgada en la misma notaría, se realizó desenglobe y se hizo la cesión de vías, zonas verdes y zonas comunales al municipio de Palermo (sic), de conformidad al plano.”

La parte demandante indica que las medidas antes señaladas tienen como objeto evitar un perjuicio irremediable y salvaguardar los derechos colectivos afectados, pues, considera que los demandados han causado un “arboricidio” al talar más de 50 árboles en el área de amortiguación del humedal Hacienda Santa Bárbara, causando con esto un grave desequilibrio ambiental en la zona.

Así mismo, con el escrito allegó 1 CD con 6 videos y solicitó la realización de una visita técnica ocular al lugar de los hechos.

1.4. Oposición a la medida cautelar. Mediante escrito radicado a través de correo electrónico del 16 de julio de 2020, Autovías Neiva Girardot S.A.S., señaló que la solicitud de medida cautelar no está dirigida a esa entidad sino a las demás accionadas. Agregó que la construcción de la segunda calzada en la carretera existente entre Nieva y Aipe se encuentra considerablemente distante de la ubicación de la zona que dice el actor se encuentra afectada por el proyecto urbanístico.

II. Consideraciones

2.1.- Aspectos generales de las medidas cautelares en materia de acciones populares. Las medidas cautelares en la acción popular se encuentran reguladas por los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, disposiciones que a la letra rezan:

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

En particular, podrá decretar las siguientes:

a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;

- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

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

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

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

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas.”

Por su parte, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, dispone que cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; agregando que cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

El artículo 229 ibídem, dispone que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda, o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, indicando expresamente que la decisión sobre la medida cautelar no puede implicar prejuzgamiento.

El párrafo del artículo en cita, estableció que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de esta Jurisdicción se regirán por lo dispuesto la Ley 1437 de 2011 y podrán ser decretadas de oficio.

Ahora en cuanto al contenido y alcance de las medidas cautelares, el artículo 230 de ese mismo estatuto, señala que éstas podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, exponiendo en forma diáfana que en tales cautelas, el operador judicial, puede ordenar que se mantenga una situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando esto fuere posible; de igual manera se puede suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, siempre y cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción; además se contempla la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos; y en ese mismo sentido es plausible que el juzgador imponga a las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Los requisitos para el decreto de las medidas cautelares, fueron consagrados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. (...)

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

1.- Que la demanda esté razonadamente fundada en derecho.

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

Como vemos, el propósito de las medidas cautelares decretadas en el trámite de una acción popular, es prevenir la causación de un daño inminente, al derecho o interés colectivo, cuando no se ha causado daño alguno; y en el evento de que haya causado el daño la medida debe conducir a que cese la vulneración del derecho o derechos colectivos invocados.

2.2.- Procedencia de medidas cautelares en el caso concreto

De acuerdo con lo expuesto, le corresponde a la Sala, estudiar no solo los argumentos necesarios que sustentan lo reclamado por parte del actor popular, sino también los elementos de juicio que obren en el proceso, que permitan deducir el grave riesgo en que se encuentran la Laguna La Trocha y la Laguna Santa Bárbara, a efectos de determinar la procedencia de medidas cautelares deprecadas por el actor popular.

En el caso sub examine, las pretensiones del medio de control objeto de estudio, se circunscriben a que se amparen los derechos colectivos de la comunidad del sector denominado Hacienda Santa Bárbara del Municipio de Palermo, atinentes al goce de un ambiente sano, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, preservación de los ecosistemas, y a la salud; dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por el presunto mal estado de la “Laguna Santa Bárbara” y del “Lago de la Trocha” a raíz de la construcción del proyecto urbanístico Hacienda Santa Bárbara.

Al respecto, es preciso señalar que el artículo 79 de la Carta Política, reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano, atribuyéndole 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 dichos fines; y el artículo 80

ibídem encarga al Estado de planificar “*el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*”, le asigna el deber de “*prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados*”.

En términos de la Corte Constitucional, la anterior premisa “*constituye el fundamento de una labor preventiva que adquiere especial significado tratándose del medio ambiente, para cuya protección se le otorga una singular importancia a la evitación de la vulneración o del daño que pueda llegar a presentarse, dado que buena parte de las causas de perturbación, de concretarse, tendrían impactos irreversibles y, en caso de resultar posible la reversibilidad de los efectos, las medidas de corrección suelen implicar costos muy elevados.*¹”

Por su parte, el numeral 6º del artículo 1º de la mencionada Ley 99 de 1993 a la letra reza:

“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 de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”

La Corte Constitucional en la sentencia C-293 de 2002 declaró exequible la norma antes transcrita, que consagra el principio de precaución en los términos en que quedó plasmado en la Declaración de Río de Janeiro de 1992², y en dicha providencia precisó 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,

¹ Sentencia C-703 de 2010

² Declaración de Río de Janeiro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992): “*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 desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Así mismo en sentencia C-339 de 2002, esa misma Corporación se pronunció en los siguientes términos:

“(…) 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. Para tal efecto, debe constatar que se cumplan 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. Es decir, 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”.

Como vemos, el principio de precaución ha de ser aplicado por el Estado en la toma de decisiones encaminadas a la protección del medio ambiente, y su decisión, como de manera reiterada lo han expuesto la Corte no será considerada arbitraria ni vulneradora de otros derechos fundamentales de aquellas personas que resulten afectadas con la medida, siempre que, observe las siguientes reglas: “(i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado”³.

Igualmente, en Sentencia T-282 de 2012, la Corte reiteró la importancia de la aplicación el principio de precaución en las decisiones del Estado para materializar la protección efectiva del medio ambiente, así:

“De esto da buena cuenta la inclusión dentro de los principios del Derecho ambiental, el de precaución in dubio pro natura y el de prevención, con los cuales se desactivan razonamientos y conclusiones jurídicas tradicionales, para dar lugar a instituciones como la cosa juzgada ambiental, la tangibilidad de las licencias y autorizaciones ambientales. Con ellas ciertamente se imponen cargas de rigurosa

³ Sentencia C-703 de 2010.

vigilancia y control por parte del Estado y se disminuye la certeza con que actúa el particular en ejercicio de sus libertades y facultades reconocidas y en cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo son fórmulas básicas para proteger con eficacia el derecho al ambiente sano y dentro de él la salvaguarda de los recursos naturales”.

Recientemente, en sentencia 8 de noviembre de 2018⁴, frente a los requisitos de procedibilidad de medidas cautelares en aplicación del principio de precaución, el Consejo de Estado, señaló:

“Valorar la necesidad de una medida cautelar adoptada en virtud del principio de precaución supone determinar el riesgo de configuración del daño o afectación irreversible a los intereses litigados (*periculum in mora*) y la seriedad y visos de prosperidad de la reclamación (*fumus boni iuris*). En línea con la Corte Constitucional, esta Corporación ha considerado que la aplicación del principio de precaución presupone: (i) la incertidumbre científica acerca del riesgo, (ii) la evaluación científica del riesgo, (iii) la identificación del riesgo grave e irreversible y (iv) la proporcionalidad de las medidas⁵. Sin embargo, ese test se revisó con el fin de imponerle algunas exigencias probatorias y de necesidad. De esa forma se dio lugar a las siguientes exigencias que habilitan una medida cautelar⁶: (i) [C]ontar (sic) con un mínimo de evidencias que permitan acreditar de manera objetiva y razonable que se está ante el peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso, (ii) resultar adecuadas para impedir que dicha afectación se concrete y (iii) tener una motivación completa, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada. No se trata, naturalmente, de pedir certeza absoluta sobre lo primero; simplemente de evitar la arbitrariedad de la autoridad y de respetar la garantía del debido proceso de la parte demandada mediante la imposición de la exigencia de adecuación de la medida y de motivación de la decisión como límites a la discrecionalidad judicial que reconoce el ordenamiento jurídico en estos eventos⁷.”

En resumen, el principio de precaución le permite a la administración, como primer paso, adoptar medidas preventivas para hacer frente a una afectación derivada de un hecho o situación o para conjurar un riesgo grave que amenaza con dañar el medio ambiente en forma irreparable o de muy difícil tratamiento. De modo que, si existe evidencia científica de un riesgo grave de afectación o daño a la salud o al medio ambiente, las autoridades competentes deben actuar con base en un principio de precaución, así sea imposible cuantificar anticipadamente la magnitud o el alcance de dicha afectación, si no existe certeza científica absoluta, esta situación no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

⁴ Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero Radicación: 11001032600020160014000 (57.819)

⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11 de diciembre de 2013, exp. 11001032400020040022701, M.P. Guillermo Vargas Ayala

⁶ Vale aclarar que los pronunciamientos en cita se hicieron en sede de acción popular, pero que resultan igualmente extensibles al presente asunto, en tanto, *mutatis mutandi*, se compaginan con las exigencias cautelares aquí en estudio

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 5 de febrero de 2015, exp. 85001-23- 33-000-2014-00218-01(AP)A, M.P. Guillermo Vargas Ayala

Así las cosas, se procede a verificar el cumplimiento de las exigencias arriba anotadas en el caso concreto.

El actor popular, en su escrito presentado el día 12 de marzo de 2020 solicita se decrete como medida cautelar la suspensión de las acciones tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza y vulneración o agravio de los derechos colectivos, y se suspendan, en términos generales, las obras urbanísticas en las áreas 1 y 2 del humedal Santa Bárbara y Humedal La Trocha, con la suspensión de tala de los árboles, la licencia de urbanización, la resolución de aprovechamiento forestal.

Para sustentar su solicitud realiza un relato de los hechos por los que considera se están amenazando los derechos colectivos por él invocados y para demostrar sus afirmaciones solicita se realice una inspección ocular para comprobar los derechos vulnerados y allegó 6 videos en los que se reproduce imágenes que registran la tala indiscriminada de árboles en un sector boscoso, por parte de personas las cuales no pueden identificarse como funcionarios de la autoridad ambiental o de la constructora demandada en el presente caso.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 del C.G.P., las grabaciones de audio o videos, tienen la calidad de documentos, por lo tanto, están cobijados por la presunción de autenticidad de que trata el inciso segundo del artículo 244 ibídem, que preceptúa que “los documentos (...) que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso”.

En el presente asunto las accionadas no desvirtuaron la autenticidad del medio físico que contiene la información, en este caso medio magnético CD; y aun cuando no es posible establecer si el área en el que realizan las grabaciones correspondan al área de protección de las lagunas objeto de demanda (La Trocha y Santa Bárbara), ni que las personas que realizan tal actividad pertenezcan a la constructora a aquí accionada, lo cierto es que la reproducción del video aportado por el actor popular, con el que pretende demostrar la transgresión de los derechos colectivos invocados, así como la ocurrencia de un perjuicio inminente para la prosperidad de las medidas cautelares solicitadas, da cuenta de una tala indiscriminada de árboles que se constituye en indicio que, de conformidad con el principio de precaución, permite

suponer que la zona ambiental en que se realiza dicha actividad es objeto de un posible peligro irremediable.

Debe anotar la Sala que, regularmente, el cumplimiento legal de conservación de las áreas protegidas, es una obligación que demanda de tiempo y costos para su planificación, gestión, implementación y evidencia de resultados, sin embargo, en el presente caso, para la Sala no existe duda que las imágenes que registran los videos allegados por el actor popular, hacen procedente que se decrete una medida de carácter preventivo, dirigida a operar como acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho, en este caso un derecho colectivo, con la afectación al medio ambiente por la tala de los árboles que se encuentra el área de protección ambiental de los humedales La Trocha y Santa Bárbara.

Para ello, considera la Sala que en el sub lite, la medida a adoptar no puede ser otra que la del numeral 2º del artículo 230 del C.P.A.C.A, es decir, la de suspender la tala de los árboles de manera provisional, inicialmente hasta que las entidades demandadas acrediten que dicha tala ha sido autorizada en el área de protección de las Lagunas Santa Bárbara y La Trocha, en tanto no afecta de manera grave los intereses colectivos invocados o adopten las medidas efectivas para proteger tales intereses, o hasta tanto se tengan elementos de juicio para determinar si es posible reanudar dicha tala o suspenderla de manera definitiva.

Así mismo, se ordenará a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, que ejerza su función de Control y Vigilancia garantizando que no se efectúe ningún tipo de intervención en el área de protección de la Laguna La Trocha y Santa Bárbara consistente en tala de árboles o deforestación, sin que medien los permisos ambientales para ello, evento en el cual deberá iniciar las actuaciones administrativas tendientes a imponer las sanciones y medidas preventivas a que hubiere lugar.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 establece que las corporaciones autónomas regionales son las encargadas de *"administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente"*, y el artículo 31 ibídem, radica en dichas entidades, funciones entre las que se destacan las de

"Ejercer la función de **máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción**, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente"; y en todo caso estas corporaciones fueron dotadas con mecanismos reales de acción, para exigir el cumplimiento de las normas de medio ambiente a las demás autoridades públicas y particulares que las incumplieran.

En tal sentido la citada Ley 99 de 1993 otorgó poderes de policía, tanto al Ministerio del Medio Ambiente, como a las Corporaciones Autónomas Regionales, de la siguiente forma:

“Artículo 83º.- Atribuciones de Policía. Subrogado por la Ley 1333 de 2009. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.

Artículo 84º.- Sanciones y Denuncias. Subrogado por la Ley 1333 de 2009. Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevén en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. Si fuere el caso, denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal respectiva.

Artículo 85º.- Tipos de Sanciones. Subrogado por la Ley 1333 de 2009. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:

1) Sanciones:

Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;
Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización;

Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;

Demolición de obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables;

Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción.

2) Medidas preventivas:

Amonestación verbal o escrita;

Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;

Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización;

Realización dentro de un término perentorio, los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

Parágrafo 1º.- El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados;

Parágrafo 2º.- Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar;

Parágrafo 3º.- Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya;

Parágrafo 4º.- En el caso del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las sanciones contempladas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley 47 de 1993, se aplicarán, sin perjuicio de las previstas en este artículo."

Como vemos, la CAM, siendo la autoridad administrativa en materia de medio ambiente del Departamento de Huila, es la facultada para garantizar que no se efectúe ningún tipo de intervención como tala de árboles o deforestación en el área de protección de las Lagunas La Trocha y Santa Bárbara, al existir indicios que permiten identificar la ocurrencia de un riesgo grave e irreversible en dicha zona, y teniendo en cuenta que dicha entidad no desvirtuó la información aportada por el actor popular, ni allegó documentación alguna que demuestre la existencia de autorización para el ejercicio de dicha actividad ni que la misma no afecta de manera grave los intereses colectivos invocados o que se hayan adoptado medidas efectivas para la protección de los mismos.

Por otra parte, en lo que atañe a la medida de suspensión de las demás actividades relacionadas con el proyecto urbanístico Hacienda Santa Bárbara, así como a la suspensión de la ejecución de los actos administrativos a que alude el escrito contentivo de la medida precautoria, ha de precisar la Sala que las consideraciones esbozadas por el actor popular en su escrito de medidas cautelares no permiten

vislumbrar la ocurrencia de un perjuicio irremediable en relación con la presunta afectación que se denuncia, toda vez que, del material probatorio que reposa en el expediente no se advierte circunstancia que permita inferir una amenaza o afectación que haga procedente la medida cautelar, a excepción de la tala indiscriminada de árboles evidenciada y frente a la cual se impondrán las medidas preventivas provisionales antes señaladas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila,

RESUELVE

PRIMERO.- DECRETAR la medida cautelar solicitada por el actor popular, señor Jairo José Díaz Rodríguez, en relación con el área de protección de las Lagunas La trocha y alguna Santa Bárbara del municipio de Palermo, consistente en:

a) SUSPENDER la tala de los árboles en el área de protección de las Lagunas Santa Bárbara y La Trocha, de manera provisional, inicialmente hasta que las entidades demandadas acrediten que dicha tala ha sido autorizada en tanto no afecta de manera grave los intereses colectivos invocados o adopten las medidas efectivas para proteger tales intereses, o hasta tanto se tengan elementos de juicio para determinar si es posible reanudar dicha tala o suspenderla de manera definitiva.

b) ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM, que ejerza su función de Control y Vigilancia garantizando que no se efectúe ningún tipo de intervención en el área de protección de la Laguna La Trocha y Santa Bárbara consistente en tala de árboles o deforestación, sin que medien los permisos ambientales para ello, evento en el cual deberá iniciar las actuaciones administrativas tendientes a imponer las sanciones a que hubiere lugar.

SEGUNDO.- La medida cautelar que se adopta mediante esta providencia, igualmente se publicará en la página Web de la Rama Judicial y de esta Corporación, así como también la Relatoría del Tribunal deberá difundirla a los diferentes medios de comunicación existentes en esta ciudad y en el municipio de Palermo (Huila). Por

secretaría de la Corporación se librarán las respectivas comunicaciones a que hubiere lugar.

TERCERO.- En virtud de lo descrito en el Decreto Legislativo 806 de 2020 por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, se requiere a las partes para que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación por estado de la presente providencia, informen vía mensaje de datos al correo electrónico **sectriadmhui@cendoj.ramajudicial.gov.co**, los correos electrónicos de cada una, en donde podrán ser notificados, recibirán comunicaciones, requerimientos y demás y podrán ser convocados a través de la plataforma teams a las audiencias virtuales que se lleven a cabo dentro del presente trámite, de ser el caso.

CUARTO.- En firme esta providencia el proceso continuará en su etapa legal correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que la anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha



BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada



MILLER LUGO BARRERO
Magistrado



GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA
Magistrado