



CIRCULAR No.15

DE: PROCURADOR DELEGADO CON FUNCIONES MIXTAS 3 PARA ASUNTOS AMBIENTALES, MINERO ENERGETICOS Y AGRARIOS

PARA: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA – AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE – AUTORIDADES AMBIENTALES DE LOS GRANDES CENTROS URBANOS – AUTORIDADES AMBIENTALES DE LOS DISTRITOS

ASUNTO: APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA

FECHA: 26 DE SEPTIEMBRE DE 2023

La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 3 para Asuntos Ambientales y Agrarios, en ejercicio de sus funciones preventivas y de intervención ha evidenciado que frente a los principios ambientales de prevención y precaución, en algunos casos, no se estarían atendiendo los postulados normativos y especialmente jurisprudenciales que los definen y establecen los requisitos para su aplicación, sustentando su aplicación en la mera enunciación de tales principios, sin la correspondiente motivación que justifique su aplicación en un caso concreto, razón por la cual hace un llamado respetuoso con el fin de que las autoridades competentes los acaten para que cumplan con sus propósitos de protección del derecho a gozar de un ambiente sano y el equilibrio ecológico, sin que se confundan o apliquen de manera arbitraria desconociendo otros derechos y criterios definidos por las altas Cortes.

La Ley 99 de 1993 que desarrolló la Constitución Ecológica, en su artículo 1 contempló los principios orientadores de la política ambiental nacional, incorporando al ordenamiento jurídico colombiano aquellos previstos en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la que



a su vez estableció como principios del derecho internacional ambiental, el principio de precaución y el principio de prevención, entre otros.

El principio de precaución se consagró en la Declaración de Rio de Janeiro de 1992 (Principio 15) al indicar que *“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”*.

Por su parte, la misma Declaración consagró el principio de prevención (Principio 17) precisando que *“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”*.

La Ley 99 de 1993 por su parte, consagró el principio de precaución (Artículo 1º Numeral 6) al señalar que *“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 misma Ley, consagra a su vez el principio de prevención (Artículo 1 Numeral 11) estableciendo que *“Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”*.

Estos principios han tenido un importante desarrollo jurisprudencial, tanto por parte de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, indicando sus diferencias y requisitos para su correcta aplicación, los cuales deben ser consultados por las autoridades públicas y ambientales cuando se pretenda su invocación.

1. Los principios de prevención y precaución en la jurisprudencia constitucional



La jurisprudencia constitucional colombiana ha entendido los principios de prevención y precaución como principios dirigidos a evitar la ocurrencia de daños ambientales, y por ende, dirigidos especialmente al cumplimiento del mandato del artículo 80 de la Constitución Política, haciendo de estos dos postulados de anticipación frente a la afectación al ambiente¹.

En sentencia C-595 de 2010 la Corte Constitucional expuso sobre el carácter de estos dos principios que *“(...) se discute si dichos principios son diferentes o no. La cautela se califica como el postulado universal de la política y el derecho ambiental dado que la sociedad post-industrial moderna es ante todo una “sociedad del riesgo” por la reducción drástica del espacio vital tradicional que es reemplazado por un conglomerado de mayor complejidad de incertidumbres y de peligros para la salud y el entorno”*.

De otra parte, en sentencia T-080 de 2015 la Corte Constitucional definió el **principio de prevención** como aquel que busca *“que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones, requiriendo por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave”*.

Así mismo, en sentencia C-733 de 2017, la misma Corte precisó de manera general los presupuestos de aplicación del principio de prevención y sus elementos, a partir de declaraciones internacionales como la de Estocolmo de 1972, la Carta mundial de la naturaleza de 1982, y la Declaración de Río de 1992, estableciendo que el principio se aplica en aquellos casos en los cuales es posible identificar las consecuencias que una medida pueda tener sobre el medio ambiente, y como consecuencia de ello, permite exigir a la autoridad competente la adopción de medidas que eviten el acaecimiento del daño.

Con respecto a sus elementos, en este fallo la Corte precisó que el principio de prevención cuenta con dos elementos claves: (i) el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental², y (ii) la implementación anticipada de medidas preventivas para mitigar los daños, las cuales pueden ser, entre otras, mecanismos jurídicos

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 2010.

² Reiterado en la sentencia C-166 de 2015



como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones, permisos y concesiones de carácter ambiental.

En cuanto al carácter y naturaleza de las medidas preventivas, en la sentencia C-703 de 2010 la Corte explica que tales medidas surgen de la necesidad de dotar a las autoridades ambientales de las facultades de policía suficientes para evitar la ocurrencia de daños al medio ambiente, precisando que frente a las consecuencias que un determinado proyecto, obra o actividad pueda generar para el medio ambiente, las autoridades competentes deben poder desplegar la facultad de adoptar decisiones que antecedan a la realización del riesgo o el daño, con la finalidad de impedir o reducir sus efectos.

Para la Corte, esta facultad se sustenta en la aplicación del principio de prevención, que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación los posibles daños ambientales y de obrar, de acuerdo con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente.

En relación con el **principio de precaución**, la Corte Constitucional en la sentencia T-733 de 2017 hizo una reiteración de su jurisprudencia, y resaltó el origen del principio en el derecho internacional, y su reconocimiento y aplicabilidad en el derecho interno. Para la Corte, el principio de precaución permite que una autoridad ambiental pueda proceder a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla un particular, mediante acto administrativo motivado, si de tal actividad se puede derivar daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta³.

A juicio de la Corte, un proyecto, obra o actividad puede ser suspendida en aplicación del principio de precaución, aun cuando los daños no se estén consumando, sino de manera previa a ello, y en estas circunstancias, surge el deber de tomar las medidas de precaución que resulten necesarias, así el nexo causal no haya sido establecido científicamente en su totalidad; así por ejemplo, en la sentencia C-339 de 2002, la Corte al evaluar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) determinó que: “(...) *en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o*

³ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2002.



explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección del medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias”.

Con respecto al principio de precaución y su diferencia con el principio de prevención, la Corte en la sentencia C-703 de 2010 precisó que el previo conocimiento que caracteriza al principio de prevención no está presente en el caso del principio de precaución, pues en este el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual puede encontrar su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna determinada situación o actividad, aunque se sepa que sus efectos son nocivos.

1.1. Sobre los requisitos para la aplicación del principio de precaución en la jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional ha definido en varias oportunidades en su jurisprudencia los requisitos que debe cumplir todo operador jurídico para dar aplicación al principio de precaución, lo que nos permite establecer que no basta con la invocación de tal principio en cualquier decisión o actuación administrativa para que esta se considere válida, es decir, el principio de precaución comporta unos requisitos y criterios de aplicación reglados que demandan del operador jurídico la justificación de la aplicabilidad de tal principio a una situación particular y concreta.

En efecto, en sentencia C-293 de 2002, la Corte Constitucional precisó en relación con los requisitos de aplicación del principio de precaución:

*“(...) 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” (subrayado y negrilla fuera de texto).

Por otra parte, en la sentencia C-703 de 2010, se precisaron los requisitos de aplicabilidad del principio en concordancia con diversos instrumentos internacionales⁴, al indicar que “(...) la Corte ha advertido que la adopción de medidas fundadas en el principio de precaución debe contar con los siguientes elementos: (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” (subrayado y negrilla fuera de texto).

Conforme a este fallo, se advierte que la valoración científica del riesgo supone que las medidas adoptadas en aplicación del principio de precaución no pueden partir exclusivamente de la incertidumbre, pues de ser así se podría incurrir en conjeturas y supuestos sin ningún tipo de sustento, por lo cual es necesario que se tengan soportes científicos suficientes que contribuyan a la toma de decisiones; en

⁴ Como la Declaración de Wingspread sobre el Principio de Precaución (Wingspread-Wisconsin, 1998)



efecto, los soportes científicos deben hacer notables los posibles riesgos potenciales, para ser evaluados los indicios que los evidencien y a partir de ello tomar medidas, teniendo claro que el estado de la técnica no va a permitir cuantificar con exactitud la magnitud del daño potencial.

A este respecto, el criterio expuesto por la Corte permite establecer que el operador jurídico se debe aproximar a tanta certidumbre como le sea posible a través de recopilación de datos científicos, hasta llegar al límite que sería el punto donde no pueda seguir constatándose con certeza la potencialidad del daño y se haga necesario la aplicación del principio a través de decisiones como el cese o cierre total de la actividad.

2. El principio de precaución en la jurisprudencia del Consejo de Estado

La jurisprudencia del Consejo de Estado también ha desarrollado el concepto, requisitos y criterios de aplicación del principio de precaución; así, en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, con fecha 11 de diciembre de 2013, la alta corporación precisó que a pesar de no estar consignado expresamente en el texto de la Carta Política, el principio de precaución forma parte esencial de la denominada “constitución ecológica” y como tal debe fundamentar cuando resulte procedente, las decisiones que adopten las autoridades públicas.

A juicio de la Sala, en tanto el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho de todos los habitantes del territorio nacional a gozar de un medio ambiente sano, y proclamar el artículo 80 tanto el principio de desarrollo sostenible como la responsabilidad estatal de “*prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental*”, el constituyente estableció mandatos de protección, control y prevención de la degradación del ambiente que, además de imponer una responsabilidad al Estado, fundamentan su rango de principio constitucional.⁵

El Consejo de Estado en la misma sentencia, también desarrolló el alcance del principio de precaución con relación a la prueba del daño de una actividad y precisó que si bien no es exigible de las autoridades la prueba absoluta sobre el

⁵ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de diciembre de 2013, Rad. n.º 11001 0324 000 2004 00227 01, C. P. Guillermo Vargas Ayala; en el mismo sentido, y también de la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sentencia del 5 de noviembre de 2013. Rad. n.º 25000 23 25 000 2005 00662 03 (AP), C. P.: María Claudia Rojas Lasso.



carácter dañino de una actividad, si se debe contar con un principio de prueba sobre el riesgo detectado, a saber:

“Como cualquier otra decisión del poder público en un Estado de Derecho, la aplicación del Principio de Precaución no puede dar lugar a determinaciones arbitrarias, apresuradas o ligeras; las medidas que se adopten en el marco de aplicación de este principio deben ser razonables y proporcionadas, y contar con un sustento mínimo que impida la adopción de resoluciones caprichosas e injustificadas. Por esta razón, señala el Consejo de Estado⁶, pese a que su aplicación tiene lugar allí donde no existe certeza científica en relación con los riesgos que comporta el desarrollo de una actividad, motivo por el cual no resulta viable exigir seguridad absoluta o pruebas científicas categóricas o concluyentes sobre el daño que se busca evitar, el Principio de Precaución no exime de la carga de la prueba ni habilita a que se adopten decisiones con base en simples hipótesis, supersticiones, prejuicios o conjeturas. La razonabilidad y proporcionalidad de la medida depende, básicamente, de que exista un principio de prueba que haga verosímil el riesgo detectado y ofrezca una base mínima suficiente para fundamentar racionalmente una medida restrictiva de las libertades individuales.”⁷(subrayado fuera de texto).

Resulta especialmente relevante que el mismo Consejo de Estado advierte sobre el posible uso e invocación arbitrarias del principio de precaución como simple razón que pretenda la absoluta proscripción de actividades susceptibles de generar riesgos al ambiente, al señalar que *“(...) para la Sala no es adecuada una concepción única y totalizadora del principio de precaución como postulado para sentar las bases de oposición frente a cualquier acción que conlleve un riesgo de daño significativo o que implique que cualquier actividad por el hecho de generar un daño debe ser prohibida, pues tal posición, entre otras cosas, puede llegar a*

⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto del 5 de febrero de 2015, C. P. Guillermo Vargas Ayala. Radicación n.º 85001 23 33 000 2014 00218

⁷ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de diciembre de 2013, Rad. n.º 11001 0324 000 2004 00227 01, C. P. Guillermo Vargas Ayala; en el mismo sentido, y también de la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sentencia del 5 de noviembre de 2013. Rad. n.º 25000 23 25 000 2005 00662 03 (AP), C. P.: María Claudia Rojas Lasso.



erigirse paradójicamente como un obstáculo para el desarrollo y progreso sostenibles⁸ (subrayado fuera de texto).

Sobre el carácter y naturaleza misma del principio de precaución, el mismo fallo concluye que “(...) se observa que el principio de precaución no tiene por regla general un carácter prohibitivo, sino que está establecido como norma jurídica positiva y, como tal, vinculante, que impone a las autoridades mandatos de protección al ambiente sano y a la salud humana, animal y vegetal cuando existen indicadores de que una determinada actividad podría comportar riesgos o daños graves e irreversibles, aun en ausencia de certeza científica, principio que ha sido acogido uniformemente por la jurisprudencia, a pesar de lo cual debe aceptarse que no en todos los casos parece haber una formulación única acerca de su activación y aplicación.”⁹ (subrayado fuera de texto).

2.1. Sobre los requisitos para la aplicación del principio de precaución en la jurisprudencia del Consejo de Estado

En el mismo fallo referido en el acápite anterior, el Consejo de Estado precisó las condiciones y requisitos para la aplicación del principio de precaución, con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así:

“En todo caso, la legítima aplicación del Principio de Precaución presupone i. Incertidumbre científica acerca del riesgo; ii. Evaluación científica del riesgo; iii. Identificación del riesgo grave e irreversible, y iv. Proporcionalidad de las medidas. Y en sede de revisión de su constitucionalidad, la Corte Constitucional colombiana ha validado este principio, sujetándolo a los siguientes límites¹⁰:

- Que exista peligro de daño;
- Que este sea grave e irreversible;
- Que exista un principio de certeza científica, así esta no sea absoluta;
- Que la decisión adoptada por la autoridad esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente, y

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso- Administrativo. Sección Tercera. Sala Plena. Proceso 11001032600020160014000 (57819) C. P. José Roberto Sáchica Méndez. (Sentencia del 7 de julio de 2022).

⁹ Idem.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-293 del 23 de abril de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra,



- “Que el acto en el que se adopte la decisión sea motivado” (subrayado fuera de texto)

Frente a la eventual aplicación de medidas cautelares en virtud del principio de precaución, el Consejo de Estado precisó en auto de 5 de febrero de 2015 que existen unos requisitos mínimos:

“a. Contar con un *mínimo de evidencias que permitan acreditar de manera objetiva y razonable que se está en presencia de un peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso;*

b. *Resultar adecuadas para impedir que dicha afectación se concrete, y*

c. *Tener una motivación completa, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada*

No se trata, naturalmente, de pedir certeza absoluta sobre lo primero; *simplemente de evitar la arbitrariedad de la autoridad y de respetar la garantía del debido proceso de la parte demandada mediante la imposición de la exigencia de adecuación de la medida y de motivación de la decisión como límites a la discrecionalidad judicial que reconoce el ordenamiento jurídico en estos eventos”*¹¹ (subrayado y negrilla fuera de texto).

En la sentencia de la acción popular para la descontaminación del río Bogotá, el Consejo de Estado precisó que solo se podría acudir a la aplicación del principio de precaución si se cumplían tres condiciones particulares: (i) la identificación de los efectos potencialmente negativos; (ii) la evaluación de los datos científicos disponibles y (iii) la ampliación de la incertidumbre científica.¹²

Posteriormente, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adicionó un presupuesto para la aplicación del principio de precaución, al determinar que el mismo “(…) No opera ante cualquier categoría de daño, sino de aquel detrimento de gran impacto y relevancia, cuyos efectos

¹¹ Auto 5 de febrero de 2015, cit

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Proceso 2500-23-27-000-2001-90479-01. C. P. Marco Antonio Velilla Moreno (Sentencia del 28 de marzo de 2014).



*nocivos impidan que el bien jurídico protegido retorne a su condición anterior, es por ello que es calificado como **grave e irreversible***¹³ (subrayado y negrilla fuera de texto).

3. Sobre el carácter excepcional del principio de precaución

El carácter excepcional del principio de precaución ha sido reiterado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha precisado 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 en el marco de la ley y la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.¹⁴

Sobre lo anterior, la corte precisó 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 puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto permite que “(...) *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.*”¹⁵ (subrayado y negrilla fuera de texto).

En este mismo sentido, la Corte Constitucional reiteró en el auto A-073 de 2014 lo dicho por la misma corporación en la sentencia C-339 de 2002 en relación con la protección de las zonas excluibles de minería establecidas en el artículo 34 de la Ley 695 de 2001, oportunidad en la que precisó que “(...) *el principio de precaución tiene un **carácter excepcional frente a la regla general según la cual las políticas ambientales deben estar fundadas en los resultados del proceso de investigación científica***”¹⁶. (subrayado y negrilla fuera de texto).

El carácter excepcional del principio de precaución también ha sido reiterado en la sentencia T-299 de 2008 de la misma Corte, según el cual “(...) *el principio de precaución es actualmente una herramienta hermenéutica de gran valor para*

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Proceso 50001-23-33-000- 2015-00234-01. C. P. Hernando Sánchez Sánchez. (Sentencia del 31 de mayo de 2018).

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 2002

¹⁵ Reiterado en la sentencia C-703 de 2010.

¹⁶ Corte Constitucional, Auto A073 de 2014



*determinar la necesidad de intervención por parte de las autoridades públicas ante daños potenciales al medio ambiente y la salud pública(...) Sin embargo, debe tenerse presente que **se trata de un enfoque excepcional y alternativo frente al principio de certeza científica**¹⁷ (subrayado y negrilla fuera de texto).*

Finalmente, y en el mismo sentido, en la Sentencia T-1002 de 2010, la Corte reiteró nuevamente que el principio de precaución tiene un carácter **excepcional**, “(...) por la sencilla razón de que su amplia aplicación generaría una paranoia generalizada”¹⁸.

4. Sobre la carga de la prueba en los casos en que se aplique el principio de precaución

Ahora bien, aplicado el principio de precaución de forma excepcional y motivada, con el lleno de los requisitos previstos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado de manera reiterada en su jurisprudencia, resulta fundamental que las autoridades públicas y ambientales tengan en cuenta lo referente a la carga de la prueba frente a las medidas adoptadas en virtud de la aplicación de este principio, asunto respecto del cual el Consejo de Estado ha señalado que “La carga de la prueba se invierte de tal manera que el sujeto que no quiera que se apliquen las medidas a adoptar con ocasión de ese postulado debe demostrar que las actividades a realizar no conllevan peligro de daño grave e irreversible para el ambiente, aunque exista amenaza, se tiene certeza científica de los efectos o se desplegaron las acciones para mitigar, en este último evento estamos en presencia del principio de prevención”¹⁹ (subrayado fuera de texto).

Bajo estas consideraciones, esta Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios dispone:

PRIMERO. Instar a las autoridades destinatarias de esta circular a dar aplicación preferente al principio de prevención a través de la búsqueda de la información técnica y científica disponible que permita aproximarse a la certidumbre para la adopción de medidas requeridas para la protección del ambiente y la prevención de los daños que un proyecto, obra o actividad pueda infringir al ambiente, en

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-299 de 2008.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-1002 de 2010.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 50001- 23-33-000-2015-00234-01. C. P. Hernando Sánchez Sánchez. (Sentencia del 31 de mayo de 2018).



cumplimiento del mandato previsto en el principio 17 de la Declaración de Rio de Janeiro, en el artículo 80 de la Constitución Política, así como en los numerales 6 y 11 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993, procurando privilegiar que la formulación de políticas y regulaciones sea el resultado del proceso de investigación científica y de los estudios de impacto ambiental, y no del mero arbitrio del operador jurídico.

SEGUNDO. Exhortar a las autoridades destinatarias de esta circular a aplicar el principio de precaución con sujeción a los requisitos definidos de forma reiterada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en aquellos casos en los cuales se verifique la procedibilidad de la aplicación excepcional de dicho principio en salvaguarda del ambiente y los recursos naturales como de la salud y la vida de las personas, frente a posibles daños graves e irreversibles que pudieren producirse frente a tales bienes jurídicos, aún en ausencia de certidumbre técnica o científica sobre la magnitud de dichos daños, su ocurrencia o la efectividad de las medidas requeridas para su contención, mediante actos administrativos debidamente motivados que sustenten la procedencia de la aplicación excepcional del mencionado principio, salvaguardando de manera estricta la proporcionalidad y correspondencia de las medidas adoptadas, y evitando decisiones administrativas de carácter arbitrario.

TERCERO. Instar a las autoridades destinatarias de esta circular a priorizar la búsqueda de certeza técnica de manera rigurosa mediante la investigación científica y la evaluación de impactos ambientales como fundamento de las decisiones de regulación, ordenamiento y planificación ambiental con arreglo a los citados numerales 6 y 11 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993, así como a los criterios jurisprudenciales formulados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado enunciados en esta circular, de manera que se proscriba toda decisión arbitraria fundada en la mera enunciación de los principios de prevención y precaución respectivamente, sin la verificación de los requisitos y condiciones que motiven y justifiquen su aplicación.

CUARTO. Exhortar a las autoridades destinatarias de esta circular a aplicar los principios de precaución y prevención cuando corresponda priorizando la realización de acciones tendientes a prevenir o evitar los efectos negativos no deseados y los daños graves e irreversibles que pudieren derivarse de las actividades humanas sobre el ambiente, la biodiversidad, los recursos naturales renovables y la vida y la salud humanas, aplicando el test de proporcionalidad de



las medidas a adoptar conforme a las reglas de dicho test previstas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y evitando decisiones dilatorias o paralizantes de la gestión ambiental y del desarrollo sostenible.

QUINTO. Instar a las autoridades destinatarias de esta circular a aplicar los principios de la planeación administrativa, motivación y razonabilidad en la adopción de decisiones sobre la regulación, el ordenamiento, la gestión y la planeación ambiental, de manera que tales decisiones encuentren en la medida de las posibilidades, sustento en la información técnica y científica disponible, prescindiendo de la arbitrariedad, la improvisación o la mera liberalidad de los operadores jurídicos a los que se encomienda la defensa y protección de los recursos naturales renovables y el ambiente.

SEXTO. Exhortar a las autoridades destinatarias de esta circular a adoptar e implementar procedimientos administrativos reglados en relación con los criterios, requisitos y condiciones para la aplicación de los principios de prevención y de precaución en la planificación, regulación y control de la gestión para la protección del ambiente y los recursos naturales renovables, respetando los principios de la función pública y de las actuaciones administrativas previstos en las normas superiores, evitando asumir competencias y funciones que correspondan a otras autoridades so pretexto de dar aplicación a los citados principios precautorio y preventivo, con garantía del principio de legalidad de la función administrativa.

Cordialmente,

GUSTAVO ADOLFO GUERRERO RUIZ
Procurador Delegado con Funciones Mixtas 3
para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios