

**CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES - Inhabilidades de los miembros de los consejos directivos / INHABILIDADES - Se predicen de los representantes legales y miembros de los consejos y juntas directivas y no de la entidad pública**

El artículo 102 de la Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", establece que las inhabilidades e incompatibilidades se predicen de los representantes legales y los miembros de los consejos y juntas directivas de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta en las que la Nación o sus entidades posean el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios (...). La Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación mediante Concepto 1366 de 18 de octubre de 2001, sostuvo que a los miembros de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales se les aplican las inhabilidades previstas en el régimen general y las correspondientes a cada uno de sus miembros en razón de su cargo en cuanto servidores públicos y, las propias de los particulares que cumplen funciones públicas (...). De lo anterior se deduce que las inhabilidades se predicen de las personas naturales o mejor, en este caso, de los Representantes Legales y miembros de los Consejos y Juntas Directivas de las Corporaciones Autónomas Regionales y no como lo pretende demostrar el actor, respecto de personas jurídicas o de la entidad pública como tal, pues la responsabilidad de las conductas que configuran una inhabilidad se predica de la persona o del servidor público y no de la institución.

**FUENTE FORMAL:** LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 102

**EXPROPIACION - Viabilidad para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos / LINEAS DE TRANSMISION Y DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA - Permiso**

La expropiación de inmuebles es viable cuando se requiera bien sea para la ejecución de obras que tengan como finalidad la prestación de servicios públicos y/o para proteger las instalaciones respectivas (Artículo 56) y en relación con la constitución de servidumbres. El artículo 57 de la Ley 142 de 1994 dispone que cuando sea necesario para la prestación de los servicios públicos las empresas pueden pasar por predios ajenos, bien sea por vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias y ocupar temporalmente las zonas que se requieran. El propietario del predio afectado tendrá derecho a una indemnización. Ahora bien, el artículo anteriormente citado, a su vez determina que las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica pueden atravesar los ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones. Para ello la empresa interesada tiene que solicitar un permiso a la entidad pública correspondiente y si la ley expresamente no determina la autoridad correspondiente, se entiende entonces que es el municipio respectivo.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 365 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 367 / LEY 42 DE 1994 - ARTICULO 14 / LEY 42 DE 1994 - ARTICULO 56 / LEY 42 DE 1994 - ARTICULO 57

**LICENCIA AMBIENTAL - Suspensión, revocatoria, modificación / LICENCIA AMBIENTAL - Modificación: Por variación de condiciones en el trazado de las líneas de transmisión de energía / MODIFICACION DE LA LICENCIA AMBIENTAL - Procedimiento**

Una licencia ambiental puede suspenderse o revocarse, cuando el beneficiario de la misma incumpla cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella establecidos en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento y también pueden modificarse a solicitud del beneficiario de la misma o a iniciativa de la autoridad ambiental, cuando varíen las condiciones existentes al momento de otorgar la licencia, y frente a dicha solicitud la autoridad ambiental debe adoptar una decisión, en el sentido de autorizarla o no. En el caso presente, EPSA S.A. E.S.P. solicitó la modificación en el trazado de las líneas de transmisión de energía que se le había concedido en la licencia ambiental inicial, por haber instalado una torre adicional de las que la CVC le había autorizado. Para la Sala se configuraron los supuestos o elementos para que la CVC estudiara la solicitud de modificación de la licencia ambiental inicialmente otorgada, pues el argumento expuesto por EPSA S.A. E.S.P., consistente en la construcción adicional de la torre No. 5 en el trazado de las líneas de transmisión, significaba que las condiciones existentes en ese momento habían variado y por lo tanto, era procedente que la CVC estudiara su modificación. Como quedó establecido, la CVC podía modificar la licencia ambiental que había otorgado a EPSA S.A. E.S.P., tal como lo prevé el artículo 35 del Decreto 1753 de 1994.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1753 DE 1994 - ARTICULO 2 / DECRETO 1753 DE 1994 - ARTICULO 33 / DECRETO 1753 DE 1994 - ARTICULO 35 / DECRETO 1753 DE 1994 - ARTICULO 36 / DECRETO 1753 DE 1994 - ARTICULO 53

**HUMEDALES - Concepto. Conservación**

El artículo 1º de la Ley 357 de 1997, aprobatoria de la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas” (en adelante Convención de Ramsar) define los humedales como las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de 6 metros. Como resultado de la Convención de Ramsar, en la Séptima Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales, se aprobaron los “Lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales” en los cuales se fijaron los elementos para lograr su conservación (...). El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo fijó la “Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia” en diciembre de 2001, para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos mediante el uso racional y la conservación de los humedales internos, como ecosistemas estratégicos dentro del ciclo hidrológico, que sirven de soporte a las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales. En la Política Nacional para los Humedales se dispuso que la gestión ambiental de estos ecosistemas, debe estar enmarcada en el conjunto de principios fundamentales desarrollados por la Ley 99 de 1993, los cuales se dirigen, entre otros, a asegurar que la formulación, concertación y adopción de las políticas orientadas a la conservación y uso sostenible de los humedales sean temas de inaplazable consideración en los procesos de toma de decisiones tanto en el ámbito público como privado.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 79 /  
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 80 / LEY 357 DE 1997 - ARTICULO 1 /  
LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 5

**HUMEDALES - Factores de cambio: Transformación total y perturbación severa / TRANSFORMACION TOTAL DE UN HUMEDAL - Concepto / PERTURBACION SEVERA - Concepto**

A través de un ejercicio preliminar realizado por el Instituto Alexander Von Humboldt - Ministerio del Medio Ambiente, 1999, para la identificación de los factores de cambio en los humedales interiores colombianos, se encontró que la transformación total y la perturbación severa son los que generan mayor impacto sobre estos ecosistemas y, consecuentemente, deben ser atendidos con carácter prioritario en la Política Nacional para Humedales. Dicha política precisó que la transformación total de un humedal, consiste en la desaparición total o el cambio fundamental de las características del sistema, de tal suerte que deja de considerarse humedal, según las definiciones usadas. Los cambios pueden ser en los atributos físicos, químicos o biológicos. Entre las actividades humanas que presentan un conflicto de este tipo se encuentran: reclamación de tierras con fines agrícolas o ganaderos e implica la apropiación de espacios públicos y la expedición de títulos de propiedad, previa alteración de los niveles de agua o desplazamiento de los límites; modificación completa de regímenes hidráulicos y reclamación del espacio físico del humedal; introducción o trasplante de especies invasoras. La perturbación severa se refiere a las perturbaciones que se producen por cambios en los atributos físicos, químicos o biológicos de los sitios de humedales particulares, pero en magnitud, duración y frecuencia tal que el sistema sigue funcionando como un humedal, pero cambian algunas de sus funciones ambientales o valores sociales. Entre las actividades humanas que desencadenan estos cambios están: control de inundaciones, contaminación, canalizaciones, urbanización, remoción de sedimentos o vegetación, sobreexplotación de recursos biológicos y represamiento o inundación permanente. Finalmente, la Política Nacional para los Humedales argumentó que uno de los factores que ha contribuido al deterioro progresivo de estos ecosistemas en nuestro país es la ausencia de una política y normatividad específica, que permita un marco de gestión amplio para los mismos.

**ENTIDADES DEL SECTOR ELECTRICO - Uso de la guía ambiental para proyectos de distribución eléctrica / GUIA AMBIENTAL PARA PROYECTOS DE DISTRIBUCION ELECTRICA - Para el trazado de las líneas de distribución eléctrica se deben guardar retiros de 30 metros a cuerpo de agua**

Durante los años de 1998 y 1999, el Ministerio de Medio Ambiente, la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Unidades Ambientales, las Empresas del Sector Minero y Energético y Entidades de Apoyo, diseñaron la "Guía Ambiental para Proyectos de Distribución Eléctrica" (...). Las entidades del Sector Eléctrico Colombiano, particularmente las empresas distribuidoras de energía eléctrica, pueden encontrar en este documento un derrotero práctico para iniciar, mejorar, corregir o complementar su gestión ambiental en cada una de las fases de un proyecto de distribución, desde su planeamiento y diseño hasta su desmantelamiento y cierre, incluyendo la remodelación y/o ampliación de sistemas existentes. (numeral 1.3. ibídem). A su vez, la Guía Ambiental establece que las autoridades ambientales pueden hacer uso efectivo de esta Guía dentro de su proceso de control y seguimiento de proyectos, ya que ésta recoge lo esencial de un proyecto de distribución eléctrica en términos de afectación al entorno natural y

socioeconómico, y presenta soluciones típicas y viables para su prevención, corrección, mitigación y/o compensación. Para la localización de los proyectos se debe tener en cuenta los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo local, regional y nacional, y las restricciones establecidas por la ley, tales como áreas protegidas legalmente constituidas por las autoridades ambientales, entes territoriales y/o sociedad civil, zonas de humedales, ciénagas, nacimientos de agua, páramos, subpáramos y zonas de recarga de acuífero; áreas de valor histórico, arquitectónico y arqueológico declaradas como patrimonio cultural o de la humanidad, monumentos nacionales, entre otras. Dentro de las recomendaciones generales para la correcta definición y trazado de las líneas de distribución eléctrica contenidas en la Guía Ambiental, está la de minimizar el cruce de cuerpos de agua, zonas de nacimientos y humedales; por tal razón, la misma guía establece que de acuerdo con el artículo 3º numeral 1º literal b) del Decreto 1449 de 1977, se deben guardar retiros de 30 metros a cuerpos de agua y de 100 metros a nacimientos.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1449 DE 1977 - ARTICULO 3

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la calificación y tratamiento jurídico de los humedales ver Concepto, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, del 28 de octubre de 1994, Radicado 642, M.P. Javier Henao Hidrón.

**CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -  
Modificación de licencia ambiental otorgada a EPSA S.A.: Trazado línea de  
transmisión San Marcos-Guachal y San Marcos Codazzi / LICENCIA  
AMBIENTAL - Modificación: Falsa motivación / LINEA DE DISTRIBUCION  
ELECTRICA A 115 KV - Instalación de torre cerca de un humedal / HUMEDAL  
- Franja de protección: 30 metros a su alrededor / EMPRESA DE ENERGIA  
DEL PACIFICO S.A. ESP - Instalación de torre incumpliendo la franja de  
protección mínima de 30 metros de humedal**

El contenido y alcance del cargo formulado por el actor, consiste en la falsa motivación de los actos acusados, porque la CVC aceptó las modificaciones de la licencia ambiental inicialmente concedida a EPSA S.A. E.S.P. mediante Resolución DG 193 de 28 de agosto de 1997, sin tener en cuenta que la torre No. 5 fue ubicada por dicha empresa cerca a un humedal, el cual debía tener una franja de protección mínima de 30 metros a su alrededor, de conformidad con el artículo 24 del Decreto 1409 de 1985. Las pruebas allegadas al proceso demuestran que la torre No. 5 se encuentra ubicada aproximadamente a 25 metros de la orilla del humedal, el cual está siendo afectado por las aguas residuales resultantes de actividades pecuarias, agrícolas y en general, por las diferentes actividades que se están llevando a cabo a su alrededor. Si bien es cierto, la ubicación de la torre No. 5 cerca del humedal no es la única causa generadora del daño o deterioro del mismo, también es cierto que se trata de un área de especial importancia ecológica, cuya protección se encuentra establecida en la Constitución y en la Ley, de tal manera que la misma Guía Ambiental para Proyectos de Distribución Eléctrica es clara en establecer como recomendación para la correcta definición y trazado de las líneas de distribución eléctrica “guardar retiros de hasta 30 metros a cuerpos de agua”, como los humedales. Para la Sala, el solo hecho de que EPSA S.A. E.S.P. hubiera ubicado la torre No.5, incumpliendo la franja de protección mínima de 30 metros, establecida en el Decreto 1409 de 1985, desconoce la importancia ambiental de este tipo de ecosistemas y en términos generales, la Política Nacional para los Humedales, la cual se encuentra orientada a su conservación, manejo y uso sostenible. Tratándose de un ecosistema estratégico y vital para el desarrollo ambiental, la

CVC no debió aceptar las modificaciones propuestas por EPSA S.A. E.S.P. respecto de la licencia ambiental inicial, pues omitió constatar o verificar por si misma, que la ubicación de torre No. 5 cumplía efectivamente con la franja de seguridad establecida en el artículo 24 del Decreto 1409 de 1985. En esas condiciones, la Sala encuentra que los actos acusados se encuentran falsamente motivados, pues fueron proferidos en desconocimiento de una norma legal.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1409 DE 1985 - ARTICULO 24

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso**

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 76001-23-31-000-1999-02013-01**

**Actor: GUSTAVO EDUARDO MORENO ANGULO**

**Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC, Y LA EMPRESA DE ENERGIA DEL PACIFICO S.A. E.S.P.**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el actor, contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de 5 de octubre de 2006, que negó las pretensiones de la demanda.

#### **I. ANTECEDENTES:**

##### **1. LA DEMANDA**

El señor Gustavo Eduardo Moreno Angulo, por medio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó el 29 de mayo de 2000, ante el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, demanda contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC, y la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P.

## **1.1. Pretensiones**

1.1.1. Que se declare nula la Resolución DG 048 de 10 de febrero de 1999, expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC, por medio de la cual aceptó las modificaciones propuestas por la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P., a la licencia ambiental de las líneas de transmisión a 115 KV San Marcos Guachal y San Marcos Codazzi, otorgada mediante Resoluciones DG 193 de 28 de agosto de 1997 y 040 de 4 de febrero de 1998.

1.1.2. Que se declare nula la Resolución DG 161 de 21 de mayo de 1999, por medio de la cual el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC, decidió el recurso de reposición interpuesto por la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. contra la resolución anterior, confirmándola en todas sus partes.

1.1.3. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. la ubicación de la torre No. 5 SM-G ubicada en el predio Mayo de propiedad del señor Gustavo Eduardo Moreno Angulo a 30 metros de distancia del límite que registre la marea más alta (o límite extremo externo) de la madre vieja ubicada en el predio aludido; se ordene a la CVC y EPSA S.A. E.S.P. pagar los perjuicios materiales (\$400'000.000,00) y morales (2000 gramos oro) debidamente actualizados; y se de cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

## **1.2. Hechos**

El actor manifestó que es poseedor desde hace varios años de un bien inmueble identificado como Predio Mayo, ubicado en el corregimiento de Mulaló, en jurisdicción del municipio de Yumbo (Valle), paraje de Platanares, con una extensión superficiaria de 14 hectáreas y 3.635.25 metros cuadrados.

Expresó que la Empresa de Energía del Pacífico S.A. (en adelante EPSA S.A. E.S.P.) llevó a cabo un proyecto de conducción de energía eléctrica de 115 KV, en el tramo San Marcos Guachal y San Marcos Codazzi. Con ocasión de este proyecto y sin mediar arreglo con los propietarios y poseedores de los predios por los que debía atravesar el cableado eléctrico para la servidumbre respectiva, dicha

entidad instauró la demanda correspondiente, la cual fue repartida al Juzgado 14 Civil del Circuito de Cali.

El 11 de junio de 1997, el Juzgado 14 Civil del Circuito de Cali realizó inspección judicial en el lugar donde se haría entrega de las franjas gravadas con la servidumbre solicitada en la demanda, para el área de conducción de energía eléctrica.

Señaló que el 28 de agosto de 1997 y después de iniciadas las obras, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (en adelante CVC) otorgó a EPSA S.A. E.S.P, mediante Resolución DG 0193 del mismo año, la licencia ambiental para el desarrollo del proyecto de las líneas de transmisión a 115 KV, San Marcos Guachal y San Marcos Codazzi, en jurisdicción de los municipios de Yumbo y de Palmira.

Planteó que EPSA S.A. E.S.P. a través de apoderada judicial interpuso recurso de reposición contra la decisión anterior, solicitando modificar el numeral 2º del artículo 2º de la Resolución DG 193 de 1997, referente a las obligaciones a su cargo.

El 4 de febrero de 1998, la CVC confirmó la decisión anterior mediante Resolución DG 040 de 1998 y precisó la importancia del mantenimiento, distancia de seguridad de las torres, ancho de la faja de servidumbre, criterios de diseño en relación con el impacto de los campos electromagnéticos, efectos del entorno sobre la línea de transmisión y recomendaciones.

El 6 de julio de 1998, EPSA S.A. E.S.P. solicitó a la CVC, la modificación de la licencia ambiental otorgada para ubicar nuevas torres.

El 5 de noviembre de 1998, la CVC sancionó a EPSA S.A. E.S.P. mediante Resolución DRSO 308, por haber asentado la torre No. 5 SMG sin la modificación de la licencia ambiental correspondiente.

Mediante Resolución DG 048 de 10 de febrero de 1999, el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC, aceptó las modificaciones propuestas por la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P., a la licencia ambiental de las líneas de transmisión a 115 KV San Marcos Guachal y

San Marcos Codazzi, otorgada mediante Resoluciones DG 193 de 28 de agosto de 1997 y 040 de 4 de febrero de 1998.

Por Resolución DG 161 de 21 de mayo de 1999, el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC, decidió el recurso de reposición interpuesto por la Empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P. contra la resolución anterior, confirmándola en todas sus partes.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación.**

Según el actor, los actos acusados violan los artículos 4, 6, 8, 11, 49, 58, 78, 79, 83 y 85 de la Constitución Política; 2 del Decreto 1409 de 1985; 1º y 2 del Decreto 1409 de 1985; 1, 2, 3, 7, 8, 9, 31 y 137 del Decreto 2811 de 1974; 49, 52 y 57 de la Ley 99 de 1993; 52 de la Ley 143 de 1994; y la Ley 489 de 1998.

El actor expresó que la CVC modificó la licencia ambiental inicialmente otorgada con fundamento en aspectos legales únicamente, sin tener en cuenta que los informes de sus mismos funcionarios indicaron las consecuencias negativas y los impactos ambientales que podía generar la modificación de la licencia.

Manifestó sin precisar una norma concreta, que el legislador determinó una distancia de treinta (30) metros de la marca más alta de las torres de energía por razones de seguridad, sin hacer excepciones de cualquier índole.

Estimó que los actos acusados fueron expedidos con fundamento en la primacía del interés general sobre el particular, sin tener en cuenta que la modificación de la licencia ambiental puso en riesgo la situación del propietario del inmueble donde se encuentra ubicada la torre de energía.

Sostuvo que la CVC debió negar la modificación de la licencia ambiental solicitada por EPSA S.A. E.S.P., por cuanto ésta incumplió las obligaciones impuestas en el artículo 2º de la Resolución DG 0193 de 28 de agosto de 1997, consistentes en sujetarse el plan de manejo ambiental con el fin de prevenir, mitigar, corregir y compensar los posibles impactos al medio ambiente; cumplir con el área de servidumbre y la franja de seguridad; informar cualquier modificación que implicara cambios en los proyectos de las líneas de transmisión, entre otras.

Para el actor, el hecho de que la CVC sea accionista de EPSA S.A. E.S.P., impide que dicha entidad resuelva los asuntos que tengan que ver con EPSA S.A. E.S.P., en la medida en que se ven perjudicados los principios de moralidad, igualdad, imparcialidad, responsabilidad y transparencia como lo prevé la Ley 489 de 1998, puesto que no se puede ser juez y parte a la vez.

Estimó que las inhabilidades e incompatibilidades están reservadas exclusivamente a la ley, sin establecer posibilidad alguna de interpretaciones extensivas o analógicas. De tal manera que, el hecho de que la CVC sea accionista de EPSA S.A. E.S.P. no se ajusta a ningún precepto legal, que pudiera generar una nulidad.

## **2. LA CONTESTACIÓN**

2.1. La CVC sostuvo que por medio de la Resolución DG 184 de 4 de junio de 1999 modificó parcialmente las Resoluciones DG 193 de 28 de agosto de 1997, 040 de 4 de febrero de 1998 y 048 de 10 de febrero de 1999, en el sentido de aceptar como franja de servidumbre para las líneas de distribución eléctrica 115 KV San Marcos-Guachal y San Marcos-Codazzi, una franja de 20 metros de ancho, es decir 10 metros a cada lado del eje de la línea, franja dentro de la cual quedan incluidas las correspondientes torres y se revocó la obligación de dejar 80 metros de radio como franja de seguridad en las torres. Dicha modificación es el producto de lo preceptuado por documentos como la Guía Ambiental para Proyectos de Distribución Eléctrica, avalada por el Ministerio del Medio Ambiente, la cual acepta como franja de aislamiento las mismas señaladas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-.

Sostuvo que la actividad cuestionada por el actor, se encuentra amparada por una licencia ambiental en legal forma, atemperándose a lo previsto en la Ley 99 de 1993, el Decreto 1753 de 1994 y los conceptos técnicos ambientales proferidos por distintas dependencias de la CVC y de la Nación.

Resaltó que los actos administrativos precitados, imponen a su vez, obligaciones a EPSA S.A. E.S.P., con el ánimo de evitar daños y preservar el medio ambiente y los recursos naturales renovables, los que no se ha demostrado se hubiesen afectado con el actuar de la CVC.

Planteó que las resoluciones demandadas no obedecen a un capricho, puesto que

se expidieron con la suficiente fundamentación técnica y con el objetivo de que el proyecto a desarrollar por EPSA S.A. E.S.P. no causara daño alguno, en cumplimiento del postulado del desarrollo humano sostenible, sin que exista dentro del área donde se encuentran las torres, perturbación alguna al medio ambiente y a los recursos naturales renovables, planteando y refiriendo en conclusión el soporte legal y técnico con que cuentan los actos acusados.

2.2. Mediante apoderado EPSA S.A. E.S.P. estimó que los actos acusados fueron proferidos en legal forma y propuso las excepciones de falta de jurisdicción, falta de legitimación en la causa por pasiva, pleito pendiente, pago doble por indemnización de perjuicios y legalidad de los actos administrativos demandados.

Sostuvo que EPSA S.A. E.S.P. es una sociedad anónima regida por normas de derecho privado, teniendo en cuenta que la actividad económica que desarrolla y las leyes que la regulan (Decreto Ley 1275 y Leyes 142 y 143 de 1994), determinan que la jurisdicción competente para adelantar los procesos que se susciten entre particulares es la ordinaria y no la contencioso administrativa.

Adujo que EPSA S.A. E.S.P. no tiene las calidades que exige la ley para ser llamada a responder en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, puesto que no fue la entidad que profirió los actos acusados.

Manifestó que las pretensiones del actor no constituyen otra cosa que su intención para que EPSA S.A. E.S.P. le pague por segunda vez, la indemnización de perjuicios a que tiene derecho en razón de la servidumbre eléctrica, toda vez que ya existe un proceso judicial que se adelanta en el Juzgado 14 Civil del Circuito de Cali, por los mismos hechos que los expuestos en la acción presente.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por EPSA S.A. E.S.P., por cuanto los actos administrativos fueron proferidos por la CVC.

Negó las pretensiones de la demanda, por cuanto encontró que los actos acusados mediante los cuales se modifica la licencia ambiental otorgada a EPSA S.A. E.S.P., tenían soporte en las disposiciones legales pertinentes sobre la materia, en las resoluciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas del

Ministerio de Minas y Energía, en el Código de Redes (Resolución No. 025 de julio 31 de 1995) y en el artículo 24 del Decreto Departamental 1409 de 1985, el cual se refiere a una franja de protección mínima de 30 metros a su alrededor, medidos a partir de la línea de mareas más alta, pero ello no significa que dentro de dicha franja no pueda ser ubicada la torre de energía en cuestión.

Adujo que la CVC tuvo como fundamento estudios y conceptos emitidos por distintos funcionarios de la entidad, en los que se encontró precedente otorgar la modificación a la licencia ambiental bajo los criterios de franja de aislamiento especial de los sitios de torre, de conformidad con el "Convenio de Concertación para una producción más limpia en el Sector Eléctrico" suscrito por las autoridades ambientales.

Estimó que la acción tendiente a dejar sin efecto un acto administrativo contentivo de una licencia ambiental debe tener como fundamento, los efectos ambientales que se generan con la actividad que se va a desarrollar y no la violación al derecho de propiedad particular, pues no es la licencia en sí misma la que causa el daño ambiental, sino la obra que autoriza desarrollar cualquier proyecto.

Precisó que en tratándose de proyectos de interés social como lo son la construcción de redes de transmisión y conducción de energía eléctrica, los intereses particulares ceden ante el interés general, sin importar el grado de afectación que sobre ellos se produzca, al punto incluso de proceder la expropiación o la imposición de servidumbres.

Estimó que la licencia ambiental de un proyecto de interés social no es fuente de responsabilidad patrimonial a favor del particular afectado con el proyecto, porque el daño que éste pueda ocasionar a los intereses particulares no tiene su causa en la licencia en sí misma considerada, sino en la obra, la cual ha sido previamente decretada por el ejecutivo como de utilidad pública, daños que la misma ley prevé y ordena indemnizar; además, porque los daños que pueda ocasionar una licencia ambiental dada la naturaleza general y el bien jurídico que se tutela, serán siempre sobre el medio ambiente como patrimonio e interés colectivo y no personal.

Precisó que los actos administrativos que otorgaron y modificaron la licencia ambiental se presumen válidos hasta que se compruebe lo contrario. En este

caso, el actor no controvertió la legalidad propia de los actos acusados sino que se limitó a alegar su perjuicio o incomodidad que le pudo causar la instalación de la torre en el que dice ser su predio, el cual pretende que se repare por una vía que no es la idónea.

Anotó que el hecho de que la torre de energía se haya instalado con ocasión de la licencia ambiental y posteriormente ésta se haya modificado, no significa que EPSA S.A. E.S.P. hubiera incumplido las obligaciones impuestas en la propia licencia ambiental. La modificación de la licencia ambiental es permitida cuando varíen las condiciones existentes al momento de otorgarla, como en efecto sucedió en este caso.

En cuanto al cargo consiste en la violación al conflicto de intereses por parte de la CVC al ser accionista de EPSA S.A. E.S.P., estimó que las inhabilidades e incompatibilidades están reservadas exclusivamente a la ley, sin establecer posibilidad alguna de interpretaciones extensivas o analógicas. De tal manera que, el hecho de que la CVC sea accionista de EPSA S.A. E.S.P. no se ajusta a ningún precepto legal, que pudiera generar una nulidad.

Concluyó el *a quo*, que la CVC no estaba obligada a mantener la licencia ambiental, en los términos otorgados inicialmente, obligando a EPSA a conservar los 80 metros de radio como franja de seguridad de la torre, motivo por el cual estimó, que la CVC obró con competencia en ejercicio de las funciones que le otorga el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, sobre otorgamiento y modificación de licencias ambientales, lo que a su vez, conllevó a determinar que no fue desvirtuada la presunción de legalidad de los actos acusados, al ser expedidos por funcionario competente, y motivados en la normatividad aplicable para el asunto planteado.

### **III. RECURSO DE APELACIÓN**

Para sustentar su inconformidad, el actor expuso los siguientes argumentos:

La CVC viola los principios de moralidad, igualdad, imparcialidad, responsabilidad y transparencia establecidos en la Ley 489 de 1998, toda vez que al ser accionista de EPSA S.A. E.S.P. se encontraba impedida para decidir la solicitud de modificación de la licencia ambiental que le había concedido a dicha empresa, lo

cual hace evidente la parcialidad con la que fue tomada la decisión contenida en el acto acusado.

Los actos acusados adolecen de falsa motivación, toda vez que EPSA S.A. E.S.P. ubicó la torre No. 5 sin haberse aprobado la modificación de la licencia ambiental y sin tener en cuenta la medida de la franja de protección mínima establecida en el artículo 24 del Decreto 1409 de 1985.

Argumentó el actor que el acta de inspección judicial es plena prueba de la existencia de la torre y de su posición dentro de la zona de protección del humedal y por tal razón, la entidad demandada no podía modificar la franja de protección inicialmente establecida en la resolución que le otorgó la licencia ambiental.

#### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA**

4.1. EPSA S.A. E.S.P. reiteró los argumentos expuestos en la contestación a la demanda.

4.2. El actor y la CVC no alegaron de conclusión.

4.3. El Ministerio Público guardó silencio.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Entra la Sala al estudio de los aspectos fundamentales contenidos en el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia del Tribunal del Valle del Cauca y que son los siguientes:

**Primer cargo.- Incompetencia de la CVC para proferir el acto acusado por encontrarse inhabilitada para aceptar la modificación de la licencia ambiental.**

Para el actor, la CVC viola los principios de moralidad, igualdad, imparcialidad, responsabilidad y transparencia establecidos en la Ley 489 de 1998, toda vez que al ser accionista de EPSA S.A. E.S.P. se encontraba impedida para aceptar la solicitud de modificación de la licencia ambiental que le había concedido a dicha empresa, lo cual hace evidente la parcialidad con la que fue tomada la decisión contenida en el acto acusado.

El artículo 102 de la Ley 489 de 1998 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, establece que las inhabilidades e incompatibilidades se predicán de los representantes legales y los miembros de los consejos y juntas directivas de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta en las que la Nación o sus entidades posean el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios. El tenor de la norma es el siguiente:

“ARTICULO 102. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. Los representantes legales y los miembros de los consejos y juntas directivas de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta en las que la Nación o sus entidades posean el noventa por ciento (90%) o más de su capital social y de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, estarán sujetos al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, y responsabilidades previstas en el Decreto 128 de 1976 y demás normas que lo modifiquen o adicionen.” (Aparte subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-736-07 de 19 de septiembre de 2007, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.)

La Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación mediante Concepto 1366 de 18 de octubre de 2001, sostuvo que a los miembros de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales se les aplican las inhabilidades previstas en el régimen general y las correspondientes a cada uno de sus miembros en razón de su cargo en cuanto servidores públicos y, las propias de los particulares que cumplen funciones públicas. En esa oportunidad dijo la Sala de Consulta y Servicio Civil lo siguiente:

“Como consecuencia de la inaplicación del artículo 19 del decreto 1768 de 1994 a los miembros de los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, se les aplican las inhabilidades e incompatibilidades previstas en el régimen general y las correspondientes a cada uno de sus miembros en razón de su cargo en cuanto servidores públicos y, las propias de los particulares que cumplen funciones públicas. Un miembro de un Consejo Directivo de una Corporación Autónoma Regional elegido como diputado o concejal, no puede hacer parte de un consejo directivo de una corporación autónoma regional, por expresa prohibición del artículo 44 numeral 1º literal a) de la ley 200 de 1995 y 45

de la ley 136 de 1994. No es viable elegir como miembro de un consejo directivo de una corporación autónoma regional, a un diputado, o concejal, por expresa incompatibilidad legal prevista en los artículos 44 y 45 mencionados de las leyes 200 de 1995 y 136 de 1994, respectivamente. Un miembro del Consejo Directivo de una Corporación Autónoma Regional, puede ser nombrado como empleado público de libre nombramiento y remoción de la misma Corporación, una vez finalizado su período institucional como consejero o una vez presentada la renuncia a este cargo. Como consecuencia de la inaplicación del artículo 19 del decreto 1768 de 1994 a los miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales, no les resulta aplicable el artículo 10 del decreto ley 128 de 1976. En materia contractual a los miembros del consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales, se les aplica las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la ley 80 de 1993. La excepción en materia de inhabilidades e incompatibilidades prevista en el artículo 10 de la ley 80 de 1993, no es aplicable a las entidades privadas sin ánimo de lucro. No es posible que la organización no gubernamental del sector ambiental pueda celebrar contratos con la respectiva corporación autónoma regional en la cual el representante de aquella sea miembro del consejo directivo. El cónyuge o compañero permanente o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil del representante legal de la organización no gubernamental de carácter ambiental o de otro miembro de la organización que forma parte del consejo directivo de una corporación autónoma regional, no puede participar en licitaciones, concursos públicos, contrataciones directas y celebrar contratos con la Corporación.”

De lo anterior se deduce que las inhabilidades se predicán de las personas naturales o mejor, en este caso, de los Representantes Legales y miembros de los Consejos y Juntas Directivas de las Corporaciones Autónomas Regionales y no como lo pretende demostrar el actor, respecto de personas jurídicas o de la entidad pública como tal, pues la responsabilidad de las conductas que configuran una inhabilidad se predica de la persona o del servidor público y no de la institución.

Por lo expuesto, este cargo no prospera.

**Segundo cargo.- Modificación de los actos administrativos mediante los cuales, la CVC había concedido una licencia ambiental a EPSA S.A. E.S.P. para el tendido de las líneas de transmisión de energía eléctrica a 115 KV San Marcos-Guachal y San Marcos-Codazzi.**

Para el actor, los actos acusados violan los artículos 49, 52 y 57 de la Ley 99 de 1993, toda vez que la CVC aceptó la modificación del trazado de la línea de transmisión San Marcos-Guachal y San Marcos-Codazzi, cuando EPSA S.A. E.S.P. ya había construido la torre No. 5 sin la autorización respectiva por parte de la Corporación.

Para resolver, la Sala considera pertinente hacer referencia a las siguientes disposiciones legales:

El artículo 365 de la Constitución Política determina que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y en esa medida debe asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio colombiano.

A su vez, la anterior disposición prevé que la prestación de los servicios públicos puede hacerse por el Estado de forma directa o indirecta, por comunidades organizadas o por particulares. Sin embargo, la regulación, control y vigilancias de tales servicios siempre se mantiene a cargo del Estado.

En concordancia con lo anterior, el artículo 367 de la Constitución Política dispone que *“La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación”*.

A su turno, el servicio público domiciliario de energía eléctrica bajo la óptica del artículo 14 numeral 25 de la Ley 142 de 1994 *“por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*, se entiende como el transporte de energía eléctrica que va desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida la conexión y medición respectiva.

De otra parte, el régimen de los servicios públicos domiciliarios permite la expropiación de inmuebles o la imposición de servidumbres para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos.

En ese orden de ideas, la expropiación de inmuebles es viable cuando se requiera bien sea para la ejecución de obras que tengan como finalidad la prestación de servicios públicos y/o para proteger las instalaciones respectivas (Artículo 56) y en relación con la constitución de servidumbres. El artículo 57 de la Ley 142 de 1994 dispone que cuando sea necesario para la prestación de los servicios públicos las empresas pueden pasar por predios ajenos, bien sea por vía aérea, subterránea o

superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias y ocupar temporalmente las zonas que se requieran. El propietario del predio afectado tendrá derecho a una indemnización.

Ahora bien, el artículo anteriormente citado, a su vez determina que las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica pueden atravesar los ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones. Para ello la empresa interesada tiene que solicitar un permiso a la entidad pública correspondiente y si la ley expresamente no determina la autoridad correspondiente, se entiende entonces que es el municipio respectivo.

El artículo 2º del Decreto 1753 de 1994 *“por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”*, define la Licencia Ambiental como *“la autorización que otorga la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, a una persona, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que conforme a la ley y a los reglamentos, puede producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, y en la que se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada”*.

A su turno, el artículo 33 ibidem prevé que la Licencia Ambiental podrá ser suspendida o revocada mediante resolución motivada sustentada, por la misma autoridad ambiental que la otorgó o por el Ministerio del Medio Ambiente, cuando el beneficiario de la Licencia Ambiental haya incumplido cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella consagrados en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento. Igualmente podrá ser modificada, de conformidad con el artículo 35 del Decreto 1753 de 1994, en los siguientes casos:

#### DECRETO 1753 DE 1994

“ARTÍCULO 53.- La licencia ambiental podrá ser modificada total o parcialmente en los siguientes casos

1. A solicitud del beneficiario de la Licencia Ambiental, en consideración a la variación de las condiciones existentes al momento de otorgar la Licencia Ambiental.

2. Por iniciativa de la autoridad ambiental competente o del Ministerio del Medio Ambiente, cuando hayan variado de manera sustancial las circunstancias existentes al momento de otorgarla”.

El procedimiento que se debe darse a la solicitud de modificación, se encuentra establecido en el artículo 36 ibidem así:

“La autoridad ambiental competente dispondrá de un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud de modificación o renovación de la Licencia Ambiental, para pronunciarse sobre los requisitos y condiciones que deba cumplir el beneficiario de la Licencia Ambiental. Una vez allegada la información y cumplidos los requisitos y condiciones, la autoridad ambiental dispondrá de un plazo máximo de sesenta (60) días para decidir sobre la renovación o modificación de la Licencia Ambiental correspondiente”.

Del texto de las normas transcritas se deduce que una licencia ambiental puede suspenderse o revocarse, cuando el beneficiario de la misma incumpla cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella establecidos en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento y también pueden modificarse a solicitud del beneficiario de la misma o a iniciativa de la autoridad ambiental, cuando varíen las condiciones existentes al momento de otorgar la licencia, y frente a dicha solicitud la autoridad ambiental debe adoptar una decisión, en el sentido de autorizarla o no.

En el caso presente, EPSA S.A. E.S.P. solicitó la modificación en el trazado de las líneas de transmisión de energía que se le había concedido en la licencia ambiental inicial, por haber instalado una torre adicional de las que la CVC le había autorizado.

Para la Sala se configuraron los supuestos o elementos para que la CVC estudiara la solicitud de modificación de la licencia ambiental inicialmente otorgada, pues el argumento expuesto por EPSA S.A. E.S.P., consistente en la construcción adicional de la torre No. 5 en el trazado de las líneas de transmisión, significaba que las condiciones existentes en ese momento habían variado y por lo tanto, era procedente que la CVC estudiara su modificación.

Como quedó establecido, la CVC podía modificar la licencia ambiental que había otorgado a EPSA S.A. E.S.P., tal como lo prevé el artículo 35 del Decreto 1753 de 1994.

Por lo anterior, el cargo no prospera.

**Tercer cargo.- Los actos acusados desconocen la franja de protección mínima de los humedales prevista en el artículo 24 del Decreto 1409 de 1985.**

La Sala considera pertinente hacer referencia a las siguientes disposiciones legales:

El artículo 1º de la Ley 357 de 1997 <sup>1</sup>, aprobatoria de la “*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*” (en adelante Convención de Ramsar) define los humedales como las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de 6 metros.

Como resultado de la Convención de Ramsar, en la Séptima Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre los Humedales<sup>2</sup>, se aprobaron los “*Lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales*” en los cuales se fijaron los elementos para lograr su conservación.

La Constitución Política de 1991 elevó a norma constitucional la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. El artículo 79 ibidem establece que “*todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*”.

A su vez, el artículo 80 C.P. dispone como deber del Estado la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Asimismo, el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

La Ley 99 de 1993, en su artículo 5 numeral 24, establece la responsabilidad del

---

<sup>1</sup> Diario Oficial No. 42.967 de 1997 (27 de enero).

<sup>2</sup> Realizada en San José (Costa Rica) del 10 al 18 de mayo de 1999.

Ministerio del Medio Ambiente en relación con los humedales, y señala que: *“le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales”*.

En efecto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo fijó la *“Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia”* en diciembre de 2001, para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos mediante el uso racional y la conservación de los humedales internos, como ecosistemas estratégicos dentro del ciclo hidrológico, que sirven de soporte a las actividades económicas, sociales, ambientales y culturales.

En la Política Nacional para los Humedales<sup>3</sup> se dispuso que la gestión ambiental de estos ecosistemas, debe estar enmarcada en el conjunto de principios fundamentales desarrollados por la Ley 99 de 1993, los cuales se dirigen, entre otros, a asegurar que la formulación, concertación y adopción de las políticas orientadas a la conservación y uso sostenible de los humedales sean temas de inaplazable consideración en los procesos de toma de decisiones tanto en el ámbito público como privado. En este contexto, se deben aplicar los siguientes principios:

**“Visión y Manejo Integral.** Los humedales interiores de Colombia son ecosistemas estratégicos y vitales para el desarrollo presente y futuro de la Nación. Por lo tanto su conservación, manejo y uso sostenible requieren de una visión integral que garantice su sostenibilidad teniendo en cuenta criterios ecológicos, sociales, culturales y ambientales.

**Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial.** La elección de estrategias de planificación y de manejo de los humedales del país deben basarse en perspectivas sistémicas que reconozcan las interrelaciones entre los diferentes ecosistemas que sustentan. Para tal efecto se requiere una aproximación multisectorial en el diseño e implementación de estrategias de manejo.

**Articulación y Participación.** Los humedales, por sus características ecológicas y los beneficios que prestan, son ecosistemas integradores de diferentes intereses de la sociedad, por tanto su conservación, recuperación, manejo y uso sostenible deben ser tarea conjunta y coordinada entre el Estado, las comunidades, organizaciones sociales y el sector privado.

---

<sup>3</sup> [www.minambiente.gov.co/.../politica/polit\\_nal\\_humedales\\_int\\_colombia.pdf](http://www.minambiente.gov.co/.../politica/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf)

**Conservación y Uso Sostenible.** Los humedales son ecosistemas que cumplen múltiples funciones, prestan diversos servicios ambientales y tienen un carácter dinámico por lo tanto, sus componentes y procesos se deben mantener.

**Responsabilidad Global Compartida.** Por ser ecosistemas con características particulares de beneficio ecológico global, su conservación y uso sostenible deben ser fortalecidos mediante la cooperación internacional especialmente con otras Partes Contratantes de la Convención Ramsar.

**Precaución.** En razón a que cualquier cambio en las características de los componentes de los humedales repercute de manera directa y global sobre el funcionamiento de estos ecosistemas, y otros adyacentes, el desarrollo de cualquier actividad debe analizarse de manera responsable e integral, especialmente en aquellas situaciones donde exista incertidumbre a cerca de las relaciones precisas de causa - efecto. Para este fin, cuando exista incertidumbre sobre tales relaciones se debe aplicar el principio de precaución.

**Reconocimiento a las Diferentes Formas de Conocimiento.** El desconocimiento de las relaciones ecológicas y potencial estratégico para la Nación de los humedales, se ve reflejado principalmente en los procesos de deterioro sobre estos ecosistemas, por lo tanto el conocimiento tradicional, la valoración económica y ecológica, y la capacitación deben ser los instrumentos que dinamicen los procesos de cambio.”

En este contexto, a través de un ejercicio preliminar realizado por el Instituto Alexander Von Humboldt - Ministerio del Medio Ambiente, 1999, para la identificación de los factores de cambio en los humedales interiores colombianos, se encontró que la transformación total y la perturbación severa son los que generan mayor impacto sobre estos ecosistemas y, consecuentemente, deben ser atendidos con carácter prioritario en la Política Nacional para Humedales.

Dicha política precisó que la transformación total de un humedal, consiste en la desaparición total o el cambio fundamental de las características del sistema, de tal suerte que deja de considerarse humedal, según las definiciones usadas. Los cambios pueden ser en los atributos físicos, químicos o biológicos. Entre las actividades humanas que presentan un conflicto de este tipo se encuentran: reclamación de tierras con fines agrícolas o ganaderos e implica la apropiación de espacios públicos y la expedición de títulos de propiedad, previa alteración de los niveles de agua o desplazamiento de los límites; modificación completa de

regímenes hidráulicos y reclamación del espacio físico del humedal; introducción o transplante de especies invasoras.

La perturbación severa se refiere a las perturbaciones que se producen por cambios en los atributos físicos, químicos o biológicos de los sitios de humedales particulares, pero en magnitud, duración y frecuencia tal que el sistema sigue funcionando como un humedal, pero cambian algunas de sus funciones ambientales o valores sociales. Entre las actividades humanas que desencadenan estos cambios están: control de inundaciones, contaminación, canalizaciones, urbanización, remoción de sedimentos o vegetación, sobreexplotación de recursos biológicos y represamiento o inundación permanente.

Finalmente, la Política Nacional para los Humedales argumentó que uno de los factores que ha contribuido al deterioro progresivo de estos ecosistemas en nuestro país es la ausencia de una política y normatividad específica, que permita un marco de gestión amplio para los mismos.

Ahora bien, durante los años de 1998 y 1999, el Ministerio de Medio Ambiente, la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Unidades Ambientales, las Empresas del Sector Minero y Energético y Entidades de Apoyo, diseñaron la "Guía Ambiental para Proyectos de Distribución Eléctrica"<sup>4</sup>, cuyo objetivo primordial es el siguiente:

*"1.2. Objetivos (DIST- 01- 020)*

*La Guía Ambiental para Proyectos de Distribución es el resultado de un trabajo conjunto entre las Empresas del Sector, las Corporaciones Autónomas Regionales y el Ministerio del Medio Ambiente y de la Unidad de Planeación Minero Energética, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.*

*El objetivo primordial de la Guía es brindar a los usuarios, propietarios de proyectos, contratistas de construcción, interventores, consultores, proveedores y autoridades ambientales una herramienta efectiva de consulta y orientación conceptual, jurídica, metodológica y procedimental que facilite y optimice el proceso de gestión ambiental a través de las diferentes fases del ciclo de vida de un proyecto de distribución eléctrica."*

Dentro de sus objetivos específicos, se tienen los siguientes:

---

<sup>4</sup> ["www.minambiente.gov.co/.../guia\\_ambiental\\_proyectos\\_distribucion"](http://www.minambiente.gov.co/.../guia_ambiental_proyectos_distribucion)

“-Unificar criterios y fortalecer la gestión ambiental.

-Realizar una planificación ambiental efectiva.

-Unificar criterios de evaluación ambiental y mejorar la comunicación entre las partes interesadas.

-Presentar en forma analítica y coherente una serie de medidas típicas de manejo, control y seguimiento ambiental que parte del análisis de los efectos de un proyecto de distribución sobre su entorno, y que pueden ser aplicadas en forma eficaz por los usuarios de la Guía.

-Dar cumplimiento y aplicabilidad a la legislación ambiental vigente.”

El ámbito de aplicación de la Guía Ambiental para Proyectos de Distribución Eléctrica es amplio y bien definido. Las entidades del Sector Eléctrico Colombiano, particularmente las empresas distribuidoras de energía eléctrica, pueden encontrar en este documento un derrotero práctico para iniciar, mejorar, corregir o complementar su gestión ambiental en cada una de las fases de un proyecto de distribución, desde su planeamiento y diseño hasta su desmantelamiento y cierre, incluyendo la remodelación y/o ampliación de sistemas existentes. (numeral 1.3. ibídem)

A su vez, la Guía Ambiental establece que las autoridades ambientales pueden hacer uso efectivo de esta Guía dentro de su proceso de control y seguimiento de proyectos, ya que ésta recoge lo esencial de un proyecto de distribución eléctrica en términos de afectación al entorno natural y socioeconómico, y presenta soluciones típicas y viables para su prevención, corrección, mitigación y/o compensación.

Para la localización de los proyectos se debe tener en cuenta los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo local, regional y nacional, y las restricciones establecidas por la ley, tales como áreas protegidas legalmente constituidas por las autoridades ambientales, entes territoriales y/o sociedad civil, zonas de humedales, ciénagas, nacimientos de agua, páramos, subpáramos y zonas de recarga de acuífero; áreas de valor histórico, arquitectónico y arqueológico declaradas como patrimonio cultural o de la humanidad, monumentos nacionales, entre otras.

Dentro de las recomendaciones generales para la correcta definición y trazado de las líneas de distribución eléctrica contenidas en la Guía Ambiental, está la de minimizar el cruce de cuerpos de agua, zonas de nacimientos y humedales; por tal

razón, la misma guía establece que de acuerdo con el artículo 3º numeral 1º literal b) del Decreto 1449 de 1977, se deben guardar retiros de 30 metros a cuerpos de agua y de 100 metros a nacimientos.

La Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación en el Concepto de 28 de octubre de 1994 (Expediente 642, M.P. Dr. Javier Henao Hidrón), al resolver la consulta presentada por el Ministro de Gobierno a petición del Alcalde Mayor de Bogotá, sobre la calificación y tratamiento jurídico de los humedales sostuvo lo siguiente:

**“Naturaleza de los humedales:** Aunque definidos simplemente como ‘terrenos húmedos’ por el Diccionario de la Lengua Española, es lo cierto que los humedales representan un recurso ambiental con incidencia ecológica, científica, recreacional y paisajística; como ecosistema, su riqueza animal y vegetal no es solo autóctono sino también migratorio; y al ser terrenos cubiertos de una capa de agua, forman parte del sistema hídrico, convertidos en formas destinadas a regular los niveles freáticos y prevenir o amortiguar inundaciones.

Al estar destinados como componentes naturales al cumplimiento de una función reguladora del medio ambiente, los humedales de propiedad de la República se consideran como bienes de uso público. Y aunque dichos humedales pueden existir también en terrenos de propiedad privada, siempre les es inherente una función social y ecológica, según el mandato contenido en el artículo 58 de la Constitución Política. Por eso, en caso de conflicto, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

(...)

**Conceptúo:**

1.-Dada sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos.

2.- Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son

inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular.

3.- Por tratarse de bienes de uso público, por regla general no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre los inmuebles conocidos con el nombre de humedales. Sin embargo, por excepción, es jurídicamente válida la referencia a derechos privados adquiridos cuando la vertiente “nace y muere dentro de una misma heredad” o cuando el humedal se encuentra en terrenos de propiedad privada. (...)

6.- Si los humedales son de uso público, los notarios no pueden autorizar la celebración de actos jurídicos mediante escritura pública que afecten su dominio o le impongan limitaciones. Por tanto, no les es permitido que reciban, extiendan o autoricen declaraciones de particulares tendientes a que se corran a su nombre escrituras públicas sobre terrenos o áreas en donde existan humedales con tales características que impliquen su enajenación, subdivisión, loteo, parcelación o segregación. (...)

#### **El caso concreto**

Para el actor, la CVC aceptó las modificaciones de la licencia ambiental inicialmente concedida a EPSA S.A. E.S.P., sin tener en cuenta que la torre No. 5 fue ubicada en un humedal, el cual debía tener una franja de protección mínima de 30 metros a su alrededor, conforme lo establece el artículo 24 del Decreto 1409 de 27 de septiembre de 1985 *“por el cual se expide el Estatuto de los Usos No Agrícolas del Suelo en el Departamento del Valle”*, cuyo tenor es el siguiente:

*“Artículo 24.- Los lagos, embalses y lagunas naturales, tendrán una franja de protección mínima de 30 metros a su alrededor, medidos a partir de la línea de mareas más alta.”*

El acto acusado, esto es, la Resolución D.G. 048 de 10 de febrero de 1999 (fl. 116) por la cual la CVC aceptó las modificaciones propuestas por EPSA E.S.P. S.A., da cuenta de que la torre No. 5 fue construida cerca de un humedal, conservando el lineamiento que viene de la torre No. 1 a la torre No. 6.

Según la visita ocular practicada por funcionarios de la Subdirección de Gestión Ambiental de la CVC el 1º de septiembre de 1998 (fl. 117), la torre No. 5 se

encuentra ubicada aproximadamente a 20 metros del humedal, el cual se encuentra en proceso de degradación.

Asimismo, se observa que la Subdirección de Patrimonio Ambiental y de Gestión Ambiental y el Grupo de Licencias Ambientales de la CVC practicó el 24 de noviembre de 1998 (fl. 119), otra visita ocular a las líneas de transmisión, con el fin de verificar las modificaciones al trazado propuestas, de la cual se rindió el informe respectivo del cual se extracta lo siguiente:

**“Modificaciones: Se instaló una torre adicional correspondiente a la torre 5 en predios del señor Antonio Moreno, conservando el alineamiento que viene de la torre 1 a la 6: Esta torre se construyó cerca de un humedal existente en dicho predio. Se pudo observar que el humedal ha sufrido un proceso de sedimentación ya que en el se disponen aguas residuales resultantes de actividades pecuarias y domésticas, lo que ha ido generando lentamente su deterioro.**

Observaciones: Como se pudo observar en la visita realizada, **el 99 % del proyecto inicial y las respectivas modificaciones solicitadas ya se encuentran construidas. Gran parte del área por donde se construyó el proyecto se encuentran zonas con cultivos de caña, por lo que los efectos ambientales sobre los recursos naturales y/o sobre áreas de importancia ambiental no son de gran impacto.**

**Con respecto a las madrevejas y/o humedales existentes, estos ecosistemas están siendo afectados actualmente por las diferentes actividades que se están llevando a cabo a su alrededor y por ende se está afectando la fauna que en ellas habita. No se observó ningún tipo de protección para su preservación por parte de los propietarios de los terrenos donde se encuentran ubicadas las madrevejas en mención, por el contrario parece que se estuviera buscando su extinción.”** (negrilla fuera de texto)

La CVC en el informe aludido advirtió que *“es importante tener en cuenta cuáles fueron las distancias que se dejaron entre los humedales y las torres que se construyeron cercanas a ellos (torre 5 y 13 del tramo 1 y la torre 16 y 17 de tramo 2); de acuerdo con la legislación existente para la protección, manejo y preservación de estos ecosistemas, con el fin de que no sea un factor más que los afecte”*.

El 7 de diciembre de 1998, la Subdirección de Patrimonio Ambiental y de Gestión Ambiental y el Grupo de Licencias Ambientales de la CVC emitió un concepto técnico (fl. 123), del cual se resume lo siguiente:

“DESCRIPCIÓN AMBIENTAL DEL ÁREA:

(...) En la madreveja que se encuentra cerca de la torre 5 se registraron 51 especies de aves, 4 especies de reptiles, 2 especies de anfibios y 3 especies de mamíferos. (...)

IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES:

En el tramo de la línea San Marcos – Guachal, **se considera que la modificación del trazado no causará afectaciones graves que puedan deteriorar el medio, o que haya producido impactos negativos que alteren las actuales condiciones ambientales.**

**En el caso particular de la torre 5, esta se construyó en una zona de potreros y se encuentra aproximadamente a 25 metros de la orilla de la madreveja existente.**

(...)

OBSERVACIONES:

(...)

**En cuanto a las distancias de las torres (5 y 13 del tramo San Marcos-Guachal, y la torre 16 del tramo San Marcos-Codazzi) que se encuentran cercanas a las madrevejas, de acuerdo con el marco legal, según el artículo 2 del Decreto No. 1409 de 1985, por el cual se expide el Estatuto del Uso del Suelo: se deberá conservar una franja de protección mínima de 30 metros** alrededor de los lagos, embalses y lagunas naturales medidos a partir de la línea de mareas más altas.”  
(negrilla fuera de texto)

El 14 de diciembre de 1998 (fl. 126), el Comité de Licencias Ambientales de la CVC recomendó aceptar las modificaciones propuestas por EPSA S.A. E.S.P. a la licencia ambiental de las líneas de transmisión San Marcos-Guachal y San Marcos-Codazzi, sin perjuicio de las sanciones pertinentes que podría llegar a imponer la Dirección Regional Suroccidente y la Dirección Regional Suroriente de la CVC, por haber realizado dichos cambios sin la aprobación previa de la Corporación.

En efecto, la CVC mediante la Resolución DG 048 de 10 de febrero de 1999, aceptó las modificaciones solicitadas por EPSA S.A. E.S.P. y en el artículo 3º de la parte resolutive del acto mencionado, le impuso unas obligaciones dentro de las cuales se encuentra la de *“verificar que las torres construidas cerca de madrevejas y humedales, cumplan con la distancia mínima exigida en el Decreto 1409 de 1985, o sea 30 metros del cuerpo del agua”*.

La Dirección Regional Suroccidente de la CVC mediante Resolución DRSO 00308 de 5 de noviembre de 1999, declaró a EPSA E.S.P. S.A. responsable de infringir el Decreto 1753 de 1994, por haber ubicado la torre No. 5 entre las torres 14 y 15 dentro del predio del señor Gustavo Moreno Angulo, sin estar contemplada dentro del trazado que originó el otorgamiento de la licencia ambiental; en consecuencia, sancionó a EPSA E.S.P. S.A. con multa de (\$51'601.500,00) equivalentes a trecientos (300) salarios mínimos mensuales vigentes en el año 1997 (fecha de la infracción); y advirtió que la sanción impuesta en esta resolución, no exime al infractor del cumplimiento de las obligaciones contraídas a través de los actos administrativos expedidos por la CVC, para el caso en particular y para las demás normas sobre protección ambiental o manejo de recursos renovables. (fl. 60 anexo)

El contenido y alcance del cargo formulado por el actor, consiste en la falsa motivación de los actos acusados, porque la CVC aceptó las modificaciones de la licencia ambiental inicialmente concedida a EPSA S.A. E.S.P. mediante Resolución DG 193 de 28 de agosto de 1997, sin tener en cuenta que la torre No. 5 fue ubicada por dicha empresa cerca a un humedal, el cual debía tener una franja de protección mínima de 30 metros a su alrededor, de conformidad con el artículo 24 del Decreto 1409 de 1985.

Las pruebas allegadas al proceso demuestran que la torre No. 5 se encuentra ubicada aproximadamente a 25 metros de la orilla del humedal, el cual está siendo afectado por las aguas residuales resultantes de actividades pecuarias, agrícolas y en general, por las diferentes actividades que se están llevando a cabo a su alrededor.

Si bien es cierto, la ubicación de la torre No. 5 cerca del humedal no es la única causa generadora del daño o deterioro del mismo, también es cierto que se trata de un área de especial importancia ecológica, cuya protección se encuentra establecida en la Constitución y en la Ley, de tal manera que la misma Guía Ambiental para Proyectos de Distribución Eléctrica es clara en establecer como recomendación para la correcta definición y trazado de las líneas de distribución eléctrica "*guardar retiros de hasta 30 metros a cuerpos de agua*", como los humedales.

Para la Sala, el solo hecho de que EPSA S.A. E.S.P. hubiera ubicado la torre No.5, incumpliendo la franja de protección mínima de 30 metros, establecida en el Decreto 1409 de 1985, desconoce la importancia ambiental de este tipo de ecosistemas y en términos generales, la Política Nacional para los Humedales, la cual se encuentra orientada a su conservación, manejo y uso sostenible.

Tratándose de un ecosistema estratégico y vital para el desarrollo ambiental, la CVC no debió aceptar las modificaciones propuestas por EPSA S.A. E.S.P. respecto de la licencia ambiental inicial, pues omitió constatar o verificar por sí misma, que la ubicación de torre No. 5 cumplía efectivamente con la franja de seguridad establecida en el artículo 24 del Decreto 1409 de 1985.

En esas condiciones, la Sala encuentra que los actos acusados se encuentran falsamente motivados, pues fueron proferidos en desconocimiento de una norma legal.

Se impone pues, revocar la sentencia proferida por el *a quo* y, en su lugar, declarar la nulidad parcial de la Resolución DG 048 de 10 de 1999, mediante la cual la CVC aceptó las modificaciones propuestas por EPSA S.A. E.S.P. a la licencia ambiental de las líneas de transmisión a 115 Kw San Marcos Guachal y San Marcos Codazzi, otorgada mediante Resoluciones DG 193 de 28 de agosto de 1997 y 040 de 4 de febrero de 1998; así como la Resolución DG 161 de 21 de mayo de 1999 confirmatoria de la anterior, en cuanto se refiere a la ubicación de la torre No. 5.

A título de restablecimiento del derecho, se ordenará a EPSA S.A. E.S.P. ubicar la torre No. 5, de conformidad con el artículo 24 del Decreto 1409 de 1985, esto es, a 30 metros del cuerpo del humedal.

Se negarán las demás pretensiones de la demanda en cuanto a perjuicios se refiere, toda vez que el actor no probó su ocurrencia.

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

**F A L L A :**

**REVÓCASE** la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de 5 de octubre de 2006. En su lugar:

**Primero: DECLÁRASE** la nulidad parcial de la Resolución DG 048 de 10 de 1999, mediante la cual la CVC aceptó las modificaciones propuestas por EPSA S.A. E.S.P. a la licencia ambiental de las líneas de transmisión a 115 Kw San Marcos Guachal y San Marcos Codazzi, otorgada mediante Resoluciones DG 193 de 28 de agosto de 1997 y 040 de 4 de febrero de 1998; así como la Resolución DG 161 de 21 de mayo de 1999 confirmatoria de la anterior, en cuanto a la ubicación de la torre No. 5.

**Segundo:** A título de restablecimiento del derecho, **ORDÉNASE** a EPSA S.A. E.S.P. ubicar la torre No. 5, de conformidad con el artículo 24 del Decreto 1409 de 1985, esto es, a 30 metros del cuerpo del humedal.

**Tercero: NIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

**Cuarto: COMPÚLSANSE** copias de la presente sentencia al Personero Municipal de Yumbo (Valle), para que de conformidad con sus competencias constitucionales y legales, verifique el cumplimiento de la orden impartida a título de restablecimiento del derecho.

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

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

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

