

ACCIÓN POPULAR / APLICACIÓN DE PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL – Requiere de un mínimo de certeza que debe estar probado / ÓRDEN DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES EN ÁREAS PROTECCIÓN AMBIENTAL – Hasta tanto se ajuste la licencia ambiental / INEXISTENCIA DE AFECTACIÓN AL PAISAJE CULTURAL CAFETERO – El proyecto no tiene vocación de generar afectación alguna / VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A UN AMBIENTE SANO, EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES / OBLIGACIÓN DE MODIFICACIÓN DE LICENCIA AMBIENTAL – Cuando la empresa excede los términos de la misma / MODIFICACIÓN DE LA ORDEN DE PRIMERA INSTANCIA

Problema jurídico: [¿Se vulneran los derechos colectivos a un ambiente sano, equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales por el vencimiento de los términos otorgados en la licencia ambiental, si la empresa ejecutora del proyecto excedió los términos de la misma, y, en consecuencia, se le obliga a modificar el instrumento de control ambiental?]

Tesis: En referencia a lo transcrito, observa la Sala que la ANLA, para levantar la medida preventiva a la EEB de suspensión inmediata de desarrollo de actividades al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada en desarrollo del proyecto UPME-02 2009, que había sido impuesta mediante la Resolución nro. 0103 del 3 de febrero de 2015, verificó el cumplimiento de las tres condiciones señaladas. (...) Así las cosas, la Sala resalta dos aspectos que imponen dar aplicación al principio de precaución en materia ambiental. El primero, tiene que ver con que la ANLA sometió a la EEB a cumplir la condición de agotar la consulta de cambio menor o ajuste normal dentro del giro ordinario o modificación de la licencia ambiental, actuación que materializa la amenaza al área protegida, al no existir una orden clara y precisa de suspensión durante el periodo que se requiera para aprobar la modificación al instrumento de control ambiental. Por otro lado, dado que las medidas de manejo ambiental adicionales a las establecidas en la licencia, formuladas por la CRQ y la CARDER, en su mayoría, deben ser implementadas en la fase de construcción de las torres, ello conlleva a que se agilicen las obras para la construcción de las mismas, por lo que resulta necesario mantener la orden judicial de suspensión de actividades en las áreas protegidas mencionadas hasta tanto se ajuste o modifique la licencia ambiental. (...) Finalmente, con relación a las torres 23 y 26 del proyecto, respecto a las cuales también se alegó la vulneración de los derechos colectivos previstos en los literales c) y d) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, la Sala no encuentra que la parte actora haya cumplido con la carga probatoria que le correspondía, razón por la que no se incluirán en las órdenes tendientes a amparar los derechos colectivos invocados. Sobre la alegada afectación al Paisaje Cultural Cafetero se advierte que no existe, toda vez que, sin lugar a entrar a analizar temas propios del trámite administrativo adelantado por parte de la ANLA y que hacen parte de un juicio de legalidad del acto administrativo que no es propio de este tipo de acciones, es posible afirmar que no existe material probatorio alguno que la sustente. En efecto, de la revisión del acervo probatorio se destaca una certificación del Ministerio de Cultura en la cual se da cuenta de dos aspectos fundamentales, a saber: Por una parte, que la empresa EEB llevó a cabo el procedimiento correspondiente para obtener la autorización de dicha cartera ministerial, siendo otorgada a su favor mediante Resolución 2639 de 2012, lo que permite concluir que, desde el punto de vista de la protección cultural, el máximo ente en la materia tuvo la oportunidad de analizar, estudiar y evaluar las implicaciones del proyecto en el Paisaje Cultural Cafetero. De otra parte, y como consecuencia del análisis realizado por esa entidad, la conclusión a la que se

arribó consiste en que el proyecto objeto de esta acción popular no tiene vocación de generar afectación alguna al Paisaje Cultural Cafetero. Así las cosas, es claro que el principio de precaución no está llamado a actuar cada vez que no se cuente con pruebas ni pretende suplir esta necesidad, sino que por el contrario parte de un mínimo de certeza que debe estar probado, pues de lo contrario podrían presentarse decisiones arbitrarias y sin fundamento alguno. (...) En ese sentido, la necesidad de modificar la sentencia de primera instancia responde a las órdenes dadas para la protección de los derechos colectivos, toda vez que, de una parte, sujetó dichas órdenes a la medida preventiva que hoy se encuentra levantada, y de otra, obran en el expediente pruebas que llevan a modificar la sentencia apelada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 63001-23-33-000-2014-00222-01(AP)

Actor: ROBERTO ARIAS ESTEFAN Y GILDARDO CUELLAR

Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, EMPRESA DE ENERGÍA DE BOGOTÁ S.A. E.S.P., UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MINISTERIO DE CULTURA, INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO Y DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por los demandantes, la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P (en adelante EEB), la Corporación Autónoma Regional del Quindío (en adelante CRQ) y el Departamento del Quindío en contra de la sentencia dictada el 22 de octubre de 2015 por el Tribunal Administrativo del Quindío.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Los señores **Roberto Arias Estefan** y **Gildardo Cuellar** interpusieron acción popular en la que solicitaron la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su

conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Como consecuencia de lo anterior, solicitaron *“se ordenara a las accionadas cancelar o cesar toda actividad, construcción, montaje, ejecución, operación, mantenimiento de todas las acciones o actividades relacionadas con el desarrollo del proyecto UPME 02-2009 Subestación Armenia 230 kv y líneas de transmisión asociadas a fin de proteger un daño inminente, amenaza, peligro, vulneración sobre los derechos enunciados en el área protegida pública Distrito de Conservación de Suelos Barbas Bremen, al paisaje cultural cafetero como patrimonio cultural de la nación y como bien inscrito en la lista de patrimonio mundial de la UNESCO”*¹.

Asimismo, solicitaron que se decretara la medida cautelar de suspensión de las actividades de construcción, ejecución y operación del citado proyecto energético.

II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

2.1. La acción popular fue presentada el día 29 de septiembre de 2014 ante el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Armenia² y admitida por medio de auto del 3 de octubre de 2014, en el que se ordenó notificar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA), el Ministerio de Minas y Energía (en adelante MME), la Unidad de Planeación Minero Energética (en adelante UPME), el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (en adelante ICANH) y la Empresa de Energía de Bogotá (en adelante EEB), así como al agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado³.

¹ Folio 27.

² Folio 315.

³ Folios 334 y 335.

Mediante auto del 3 de octubre de 2014, el Juzgado procedió a decretar unas pruebas de oficio, con el fin obtener el material necesario para resolver la solicitud de medida cautelar presentada por los demandantes⁴.

El apoderado de la EEB solicitó la nulidad del auto admisorio de la demanda y del que decretó las pruebas de oficio antes de decidir la solicitud de medida cautelar, habida cuenta de que dentro de los demandados se encontraban entidades del orden nacional, por lo que la competencia para conocer y tramitar la acción popular recaía en el Tribunal Administrativo en primera instancia, de conformidad con el numeral 16 del artículo 152 del CPACA⁵.

A través de auto calendado el 9 de octubre de 2014, el Juzgado resolvió la petición de nulidad en el sentido de decretarla, no sin antes declarar la ilegalidad de los autos proferidos el 3 de octubre de 2014. A renglón seguido procedió a remitir por competencia el proceso al Tribunal Administrativo del Quindío⁶.

En atención a lo anterior, el mencionado Tribunal asumió la competencia del proceso y por medio de auto del 21 de octubre de 2014, resolvió inadmitir la demanda para que la parte actora allegara las constancias de haber agotado el requisito de procedibilidad de que trata el artículo 144 y el numeral 4º del artículo 161 del CPACA⁷.

El 23 de octubre de 2014, la parte demandante allegó escrito en el que subsanó la demanda⁸, por lo que el Tribunal procedió a admitirla en auto calendado el 30 de octubre de 2014, ordenando notificar a las mismas partes inicialmente vinculadas y extendió la vinculación a la CRQ y el Departamento del Quindío⁹.

2.2. En el expediente obran cuatro (4) escritos de coadyuvancia, suscritos por John Fredy Rivera, en calidad de representante legal de la ONG “Fundación Vivirenlafinca”¹⁰, Néstor Jaime Ocampo¹¹, varias personas de la comunidad¹² y quienes se identifican como estudiantes de derecho de la

⁴ Folios 1 a 4 del Cuaderno de Medidas Cautelares.

⁵ Folios 357 a 359.

⁶ Folios 381 y 382.

⁷ Folios 416 y 417.

⁸ Folios 419 a 421.

⁹ Folios 481 a 483.

¹⁰ Folios 317 a 319.

¹¹ Folios 330 a 333.

¹² Folios 322 a 326.

Universidad Grancolombia¹³. En dichos escritos, los distintos coadyuvantes coinciden en señalar que de continuarse con el proyecto denominado UPME-02-2009 se ocasionarían daños irreparables a la sociedad y al medio ambiente, en especial por cuanto consideran que los términos de la Licencia Ambiental son ambiguos e inciertos. Hacen referencia a casos particulares de familias que se verán afectadas en su patrimonio y estilo de vida, toda vez que se encuentran en el área de servidumbre y deben trasladarse a otro lugar. Asimismo, pusieron de presente la incertidumbre que existe en lo que respecta a las radiaciones electromagnéticas, solicitando la aplicación del principio de precaución.

El Tribunal procedió a admitir las coadyuvancias antes mencionadas mediante autos del 30 de octubre de 2014¹⁴ y 11 de noviembre de 2014¹⁵.

2.3. Por su parte, las accionadas contestaron la demanda esgrimiendo los siguientes argumentos:

2.3.1. El **Ministerio de Minas y Energía** se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de “falta de legitimación en la causa del Ministerio de Minas y Energía”, “no existe vulneración ni amenaza de derechos colectivos por parte de la Nación – Ministerio de Minas y Energía”, “improcedencia de la acción popular” y “genéricas”.

Frente a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva afirmó que, en virtud de lo señalado en el artículo 85 de la Ley 143 de 1994, la EEB no tiene vínculo contractual con el MME ni con la UPME, ni son estas entidades las que controlan el proyecto. Alegó que la norma le traslada los riesgos del proyecto al inversionista por lo que es este quien debe responder por lo que ocurra durante su construcción y operación.

Sostuvo que no existía vulneración o amenaza de los derechos colectivos por parte del MME, bajo el entendido de que es la EEB la que se encuentra construyendo la obra civil bajo su cuenta y riesgo. De igual forma, señaló que no se encontraba

¹³ Folios 493 a 496.

¹⁴ Folios 481 a 483.

¹⁵ Folios 610 y 611.

probado el daño ambiental ni la afectación a la biodiversidad, ecología y medio ambiente.

Afirmó que la acción popular no era procedente, habida cuenta de que los demandantes no explicaron suficientemente las razones o circunstancias que sirven de apoyo para sus pretensiones ni existe un estudio o concepto técnico que demuestre la amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos. De igual forma, destacó que del contenido de la demanda se puede evidenciar que los actores están cuestionando actos administrativos de la ANLA, para lo cual existen otras acciones previstas en la ley para debatir la legalidad de dichos actos¹⁶.

2.3.2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó se denegaran las súplicas de la demanda y formuló las excepciones de “falta de legitimación material y de hecho en la causa por pasiva”, “inepta demanda por ausencia de responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible” y “falta de integración del litisconsorcio necesario por pasiva”.

Respecto a la primera excepción manifestó que, de acuerdo con el Decreto 3573 de 2011, se otorgó a la ANLA la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia, lo que incluye no sólo el trámite de licenciamiento ambiental sino también aquellos permisos y trámites que estaban a cargo del MADS. Así, concluyó que la ANLA tiene capacidad para comparecer al proceso de manera autónoma, sin necesidad de vincular a esa cartera ministerial.

Luego, realizó un recuento de lo que se entiende por Licencia Ambiental y su alcance, resaltando que es la principal herramienta de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de la autoridad competente, la cual además permite la participación ciudadana de manera efectiva.

En cuanto a la segunda excepción aseveró que no existía prueba alguna que demostrara responsabilidad por parte del MADS, teniendo en cuenta que lo que se debate escapa de la competencia de dicha entidad, siendo imposible declararla responsable por algo que no ha sido de su competencia¹⁷.

¹⁶ Folios 631 a 637.

¹⁷ Folios 643 a 652.

Finalmente, solicitó que se vinculara como litisconsorcio necesario de la parte pasiva a la ANLA¹⁸.

2.3.3. La Corporación Autónoma Regional del Quindío solicitó se accediera a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

Alegó que tanto la ANLA como la EEB incurrieron en sendas irregularidades en el proceso de licenciamiento ambiental al desatender disposiciones de orden constitucional y legal en materia ambiental, amenazando con una intervención irregular sobre el área protegida. Así mismo, afirmó que no existe razón alguna para haber prescindido de la presentación de otras posibilidades en la etapa de Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

Observó que la Licencia Ambiental se otorgó pese a la incertidumbre que existe frente al efecto electromagnético del proyecto, sin haber aplicado el principio de precaución. De igual forma, se opuso a la valoración realizada por la ANLA al Estudio de Impacto Ambiental (en adelante EIA), toda vez que, en su criterio, sí era necesario agotar el trámite de sustracción del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y al no hacerlo, se incurrió en una irregularidad. En el mismo sentido, manifestó que la ANLA desconoció por completo la afectación que se realiza al paisaje como un sujeto de protección, en especial, teniendo en cuenta que el paisaje cultural cafetero es patrimonio de la humanidad declarado por la UNESCO.

Destacó que el proyecto deriva en una fragmentación del área natural protegida, en la medida en que implica la remoción de coberturas arbóreas que podrían ayudar a la restauración y conectividad del área y que con su desarrollo ya no será posible llevarlas a cabo. Resaltó que la socialización del proyecto fue deficiente y la ANLA desestimó los riesgos e impactos asociados sin existir sustento legal alguno¹⁹.

2.3.4. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales solicitó declarar la improcedencia de las pretensiones y propuso las excepciones de “ausencia de nexo causal” y “falta de legitimación en la causa material por pasiva”. La primera, porque no existe relación alguna entre el presunto daño alegado y

¹⁸ Folio 1080.

¹⁹ Folios 653 a 679.

las actuaciones de la ANLA, y la segunda, en la medida en que no es la llamada a responder por las pretensiones de la demanda²⁰.

Sostuvo que los asuntos que eran de competencia de la Dirección Nacional de Licencias Ambientales del MADS pasaron a ser de su competencia en virtud del Decreto 3573 de 2011.

Indicó que profirió la Resolución nro. 0582 del 5 de junio de 2014, por la cual se otorgó a la EEB la licencia ambiental para el desarrollo del proyecto energético de conformidad con la normativa ambiental. Así mismo, manifestó que siempre ha actuado de conformidad con la ley o en el ámbito de sus funciones sin que ello haya derivado en una vulneración o amenaza de derechos colectivos. Afirmó que, durante el trámite de licenciamiento, se celebró Audiencia Pública, garantizando así la participación ciudadana.

Hizo referencia al principio de precaución y destacó que en el presente caso no existe prueba indiscutible de la vulneración o amenaza de ningún derecho colectivo ni la configuración de un perjuicio irremediable, de forma que no es posible declarar la responsabilidad de la ANLA en el caso concreto.

2.3.5. La Unidad de Planeación Minero Energética contestó la demanda en el sentido de oponerse a las pretensiones. Señaló que carecía de legitimación en la causa por pasiva en la medida en que no tiene la competencia ni facultades para atender las declaraciones, órdenes y condenas solicitadas por la parte actora, en el evento en que sean aceptadas²¹.

Argumentó que el presente no era el medio de control procedente pues lo que se pretende con esta acción es discutir la legalidad de la Licencia Ambiental otorgada a la EEB, para lo cual el legislador previó otros medios de control como son el de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Hizo referencia al carácter preventivo de las Licencias Ambientales, las cuales describió como instrumento idóneo para garantizar la protección del ambiente y los recursos naturales, no sólo a través del estudio que fue realizado sino por las medidas que fueron adoptadas.

²⁰ Folios 704 a 714.

²¹ Folios 717 a 736.

Manifestó que las pretensiones de la acción popular van en contravía del derecho colectivo al acceso y goce de servicios públicos, habida consideración de que el proyecto objeto de ésta es de utilidad pública e interés social, y busca la eficiente, continua y oportuna prestación del servicio de energía.

2.3.6. El Departamento del Quindío allegó memorial contentivo de la contestación solicitando se declare la amenaza de los derechos colectivos invocados como vulnerados y se acceda a las pretensiones de la demanda.

Aseveró que el área del Parque Natural Barbas-Bremen es estratégica para la región, toda vez que genera servicios y bienes ambientales representados en agua para riego y consumo humano de las poblaciones del Quindío, Valle del Cauca y Risaralda. Afirmó que, de llevarse a cabo el proyecto, se generaría una afectación al paisaje cultural cafetero declarado patrimonio de la humanidad por la UNESCO.

Alegó que en el presente caso se presentó una violación flagrante a la normativa constitucional y legal ambiental pues se incurrió en sendas irregularidades por parte de la ANLA y la EEB en el trámite de licenciamiento ambiental²².

2.3.7. El Instituto Colombiano de Antropología e Historia allegó contestación a la demanda solicitando se desestimaran las pretensiones, pues en el caso del proyecto objeto de esta acción popular, se ha cumplido con los requisitos legales establecidos para la intervención del patrimonio arqueológico de la Nación, por lo que el derecho colectivo se encuentra salvaguardado²³.

2.3.8. La Empresa de Energía de Bogotá contestó la demanda, se opuso a las pretensiones y formuló las excepciones de “presunción de legalidad de la Licencia Ambiental otorgada a la EEB”, “inexistencia de violación de derechos colectivos invocados en la demanda” e “indebida utilización de la acción popular para la protección de derechos individuales”²⁴.

Destacó que la autoridad ambiental competente, esto es, la ANLA, hizo una evaluación del EIA presentado por la empresa y concluyó que reunía los requisitos establecidos en la Ley 99 de 1993, al incorporar los planes de prevención,

²² Folios 743 a 757.

²³ Folios 844 a 848.

²⁴ Folios 1086 a 1124.

mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra.

Argumentó que no se ha vulnerado ni amenazado derecho colectivo alguno, resaltando el carácter preventivo y cautelar de la licencia ambiental. Indicó que no era cierto que se hubiese desconocido el Convenio sobre la Diversidad Biológica y que en el presente caso no resultaba procedente aplicar el principio de precaución pues en la demanda no se señaló cuál es la situación de incertidumbre científica que se busca conjurar con el mencionado principio.

Afirmó que el proyecto objeto de este proceso no va en contravía del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen, habida cuenta de que se encuentra dentro de la categoría de uso sostenible contenida en el literal d) del artículo 35 del Decreto 2372 de 2010.

Alegó que la Licencia Ambiental contiene medidas que propenden por la protección del ambiente, como ocurre con el requerimiento efectuado por la ANLA de evaluar aumentar la altura de las torres, el cual, vale la pena decir, fue cumplido por la empresa mediante memorial del 11 de agosto de 2014.

Señaló que el proyecto no afecta el paisaje cultural cafetero, tal y como fue incluido en el EIA presentado a la ANLA, donde la modificación del paisaje fue calificada como un impacto moderado, considerado por la autoridad ambiental, como no significativo, por cuanto es una zona donde existen pastizales, áreas erosionadas y presencia de cultivos de café, lo que indica que es un área ya intervenida por otros factores antrópicos.

Sostuvo que no existe sustento técnico que demuestre que los campos electromagnéticos generados por el proyecto representan riesgo a la salud, lo cual demuestra la falta de conexión entre los derechos invocados como vulnerados y el derecho fundamental a la salud. Así mismo, afirmó que el impacto de los campos electromagnéticos está por debajo de los parámetros fijados en el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE (Resolución nro. 90708 de 2013, expedida por el MME).

Adicionalmente señaló que la empresa previó medidas de mitigación, como son la disposición de una franja de servidumbre de un ancho de treinta y dos (32) metros y una franja de afectación indirecta de dos (2) kilómetros.

Indicó que no existe amenaza o peligro de contaminación de los nacedores de agua en el área de influencia del proyecto, tal y como se puede corroborar en los estudios técnicos que fueron presentados con la solicitud de Licencia Ambiental y que responden a que la mayoría de las torres se ubican en la parte superior de las laderas, cuyas áreas no poseen recargas hídricas que den origen a afloramientos de aguas subterráneas.

2.4. Previo a la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento, el Tribunal procedió a resolver la solicitud de **medida cautelar** mediante auto del 16 de enero de 2015, en el sentido de negarla, habida consideración de que no obra en el expediente sustento probatorio alguno que permita entrever un inminente daño o afectación real que se esté causando, o que sea futura, a los derechos colectivos cuya protección se pretende con la demanda, ni que se esté ocasionando un perjuicio irremediable²⁵.

Contra esta decisión, la parte actora, la CRQ y el Departamento del Quindío formularon recursos de reposición buscando se revocara y, en su lugar, se accediera al decreto de la medida cautelar reiterando las falencias en las que se incurrió en el trámite de expedición de la Licencia Ambiental. Al momento de resolver los recursos, el Tribunal decidió confirmar la decisión de negar la medida cautelar, pues insistió en que no existían elementos de juicio que dieran lugar a su decreto, sosteniendo además que la ANLA, en el trámite administrativo, había impuesto medida preventiva al proyecto y, posteriormente, resolvió revocarla en consideración a que del estudio y análisis técnico se podía colegir que no existían razones para suspender las obras²⁶.

2.5. El día 17 de marzo de 2015, se llevó a cabo **audiencia de pacto de cumplimiento**, la cual fue declarada fallida tras no haber comparecido la totalidad de los integrantes del proceso²⁷.

2.6. El 25 de agosto de 2015, la parte demandante presentó una **nueva solicitud de medida cautelar**, buscando cesar, suspender o cancelar toda actividad

²⁵ Folios 204 a 210 del Cuaderno de Medidas Cautelares.

²⁶ Folios 249 a 253 del Cuaderno de Medidas Cautelares.

²⁷ Folios 1325 y 1326.

de construcción, montaje, ejecución, operación o mantenimiento del proyecto denominado UPME-02-2009, con el fin de prevenir un daño inminente al ambiente y los recursos naturales. Alegó que la construcción de las torres sin respetar las rondas hídricas de por lo menos cien (100) metros a la redonda y una faja no inferior a treinta (30) metros vulnera los derechos colectivos y la normativa ambiental vigente. Afirmó que los documentos presentados por la CRQ dan cuenta de la violación de estos derechos, dentro de los cuales se encuentra un informe técnico que surgió como consecuencia de una visita realizada al sitio²⁸.

Esta segunda solicitud fue resuelta mediante auto del 18 de septiembre de 2015, en el sentido de decretar la medida, toda vez que se encontró que del nuevo material probatorio que obraba en el plenario era necesario ordenar la suspensión de las actividades del proyecto UPME-02-2009 en relación con la Torre No. 4, en razón a que la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER- conceptuó que se encontraba ubicada en un rango inferior a los 100 metros que se exigen de los nacimientos hídricos. De igual forma, encontró que en el informe preparado por la CRQ se deriva una posible afectación generada por las torres 35, 39, 40 y 41 pero estimó que, comoquiera que están cobijadas por la Resolución No. 103 del 3 de febrero de 2015 expedida por la ANLA y por medio de la cual se dispuso su protección, no era necesario decretarlo en esta instancia²⁹.

2.7. Dentro del término para **alegar de conclusión**, las partes presentaron escritos aludiendo lo siguiente:

2.7.1. La **parte demandante** presentó alegatos de conclusión destacando el informe técnico elaborado por la CRQ en el que se puso de presente la posible afectación de rondas hídricas, al no haberse dado cumplimiento con las áreas de exclusión o no intervención en la ubicación de algunas de las torres del proyecto energético, lo que deriva en una fehaciente vulneración de los derechos colectivos. De igual forma, resaltó el Concepto Técnico elaborado por CARDER en el que se concluyó que la Torre No. 4 presentaba un distanciamiento de 44 metros del afloramiento o nacimiento de agua más cercano y la Torre No. 14, uno de 45 metros en relación con un drenaje intermitente. Realizó un recuento de los argumentos de la demanda y el

²⁸ Folios 255 a 281 del Cuaderno de Medidas Cautelares.

²⁹ Folios 421 a 425 del Cuaderno de Medidas Cautelares.

ejercicio probatorio adelantado en el proceso, reiterando la necesidad de aplicar el principio de precaución y resaltando las irregularidades de la Licencia Ambiental otorgada a la EEB³⁰.

2.7.2. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** allegó escrito de alegatos reiterando que la competencia en este caso es de la ANLA, siendo esta la entidad encargada del seguimiento y control al proyecto³¹.

2.7.3. El **ICANH** presentó también escrito insistiendo en los argumentos presentados en la contestación de la demanda y adicionando que en el curso del proceso no se demostró la causalidad entre el daño presunto a los derechos colectivos y la actuación de dicha entidad³².

2.7.4. La **UPME** radicó memorial contentivo de los alegatos ratificando los argumentos presentados en la contestación de la demanda y haciendo énfasis en que la carga de la prueba en estos casos es del demandante, quien no logró demostrar la vulneración que alega. Insistió en que la acción popular era improcedente y que para la expedición de la Licencia Ambiental se siguió el procedimiento previsto en la norma, solventando así cualquier irregularidad que pudo haberse presentado³³.

2.7.5. La **CRQ** alegó de conclusión reiterando que sí existe vulneración y amenaza de los derechos colectivos toda vez que se violó la normativa ambiental en el trámite de licenciamiento del proyecto.³⁴

2.7.6. La **EEB** allegó escrito de alegatos de conclusión insistiendo en que en el caso concreto no existió violación de derechos colectivos, que se trata de un proyecto de interés nacional, que la Licencia Ambiental goza de presunción de legalidad, que no es cierto que se afecte el Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen ni el paisaje cultural cafetero, que no está probado el riesgo a la salud derivado de los campos electromagnéticos, que no hay peligro de contaminación de rondas hídricas y que la acción popular no procede para pretensiones individuales³⁵.

³⁰ Folios 1536 a 1575.

³¹ Folios 1505 y 1506.

³² Folios 1507 y 1508.

³³ Folios 1512 a 1522.

³⁴ Folios 1523 a 1535.

³⁵ Folios 1578 a 1601.

2.7.7. El **Departamento del Quindío** alegó de conclusión argumentando que era procedente y necesario aplicar el principio de precaución en el caso concreto, destacando que el Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen es un parque natural en el cual no es posible realizar ningún tipo de intervención. Hizo referencia también a las irregularidades del proceso de licenciamiento ambiental, empezando por la falta de exigencia de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas y manifestando la necesidad de que se estableciera un programa de compensaciones para todas las etapas del proyecto³⁶.

2.7.8. La **ANLA** presentó escrito en el que destacó que en el trámite del proceso no se logró demostrar la vulneración de derechos colectivos, en especial teniendo en cuenta que el área protegida Barbas-Bremen dejó de ser Parque Natural desde que se convirtió en Distrito de Conservación de Suelos, lo cual tiene grandes incidencias en la posibilidad de intervención antrópica en el sector. Manifestó también que el sólo hecho de haber expedido u otorgado la Licencia Ambiental no lo hace responsable solidariamente, por cuanto no es coadministrador ni ejecutor del proyecto³⁷.

2.7.9. El **Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Eje Cafetero**, actuando en coordinación con el **Procurador 13 Judicial II para la Conciliación Administrativa de Armenia Quindío**, afirmó que existe un procedimiento para el caso de incumplimiento normativo y posible afectación de las rondas hídricas previsto en la Ley 1333 de 2009, de competencia de las autoridades ambientales, razón por la cual, no le es dable al juez inmiscuirse en dicho proceso, en especial, si se tiene en cuenta que se procedió a imponer medida preventiva por la ubicación de las torres en áreas de exclusión o no autorizadas³⁸.

III. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. El **Tribunal Administrativo del Quindío** dictó sentencia el día 22 de octubre de 2015, en cuya parte resolutive decidió:

³⁶ Folios 1602 a 1631.

³⁷ Folios 1635 y 1636.

³⁸ Folios 1509 a 1511.

“Primero: Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en cabeza de la Nación-Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad de Planeación Minero Energética UPME, por lo atrás expuesto.

Segundo: Declarar que la Empresa de Energía de Bogotá EEB S.A. ESP está vulnerando los derechos e intereses colectivos de que tratan los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, esto es, “el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias”, y “la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente”, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

Tercero: Como medidas de protección de los derechos colectivos encontrados como vulnerados dispone:

- a) Reiterar la orden de medida cautelar concedida por auto del 18 de septiembre de 2015, en relación a la Torre No. 4
- b) Mantener las disposiciones efectuadas por la ANLA en Resolución No. 103 del 03 de febrero de 2015, en relación a las torres 35 y 38 a 52.
- c) Ordenar a la Empresa de Energía de Bogotá EEB dar estricto cumplimiento a lo dispuesto por la ANLA en la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014, para la ejecución del Proyecto UPME 02-2009, Subestación Armenia 230 Kv y Líneas de Transmisión Asociadas.
- d) Ordenar a la ANLA continuar ejercitando la supervisión, seguimiento y vigilancia en relación al cumplimiento y observancia por parte de la EEB, al contenido y alcance de la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 582 del 05 de junio de 2014, para el Proyecto referido previamente, adoptando de ser el caso, las medidas de corrección, protección al medio ambiente y control que estime pertinentes y convenientes para la salvaguarda de los derechos colectivos que hoy se declaran como transgredidos.
- e) Exhortar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, a fin que como autoridad ambiental para la Región y de manera concreta para el Departamento del Quindío, preste su asistencia en las oportunidades que la ANLA así lo requiera e intervenga en la vigilancia del cumplimiento de la presente providencia.

Cuarto: Deniéguense las demás súplicas de la demanda.

Quinto: Sin lugar a reconocimiento de incentivo económico a la parte actora, por las razones expuestas en las consideraciones de este proveído.

Sexto: Sin costas en esta instancia.

Séptimo: Confórmese un Comité ad honorem integrado por la parte actora, el Representante de la Empresa de Energía de Bogotá EEB S.A. ESP, un Delegado de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, un Delegado de la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ y la Defensora del Pueblo Regional Quindío, que tendrá por objeto verificar el cumplimiento de lo dispuesto mediante la presente sentencia; comité que deberá rendir un (1) informe bimensual sobre el cumplimiento de esta providencia y un informe final al culminar sus labores, por lo que deberá reunirse a la mayor brevedad.

(...)³⁹ (Negritas del texto original).

- 3.2. Sostuvo que se encontraba probado en el proceso la importancia que tenía el proyecto UPME 02-2009 Subestación Armenia 230 Kv y líneas de transmisión asociadas para el sistema de energía del país y, en especial, de la región donde se encuentra ubicado y que para su ejecución se obtuvo Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución No. 0582 del 5 de junio de 2014 expedida por la ANLA.
- 3.3. Destacó que la acción popular no es el medio idóneo para controvertir la legalidad de la Licencia Ambiental ni ningún otro acto administrativo, pues para ello el legislador previó otros medios de control. Por lo anterior, adujo que no se pronunciaría sobre las alegaciones de ilegalidad del acto administrativo.
- 3.4. En lo que respecta a la vulneración del Paisaje Cultural Cafetero y la flora y fauna del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen, encontró que no se había demostrado en el proceso pues todas las alegaciones al respecto hacen referencia a las presuntas irregularidades en que incurrió la ANLA en el trámite de licenciamiento ambiental, las cuales hacen parte de un juicio distinto y que no es competencia del juez constitucional que conoce de la presente acción.

³⁹ Folios 1665 vto a 1667.

3.5. En cuanto a la afectación de las rondas hídricas de los nacimientos y cuerpos de agua cercanos al proyecto, decidió que sí se había incurrido en vulneración en la medida en que la EEB había incumplido los términos de la Licencia Ambiental, ubicando torres sin tener en cuenta las áreas de exclusión o no intervención allí señaladas. En ese sentido, resolvió mantener la decisión que había adoptado al decidir sobre la segunda medida cautelar solicitada en el proceso, en lo que respecta a la torre 4 y ordenar continuar con lo señalado en la Resolución No. 103 de 2015 frente a las torres 35 y 38 a 52.

3.6. Por lo anterior, concluyó que no era procedente decretar la suspensión o cancelación de la totalidad del proyecto, en especial teniendo en cuenta la importancia que el mismo representa para la oferta energética del país y el material probatorio obrante en el expediente.

IV. RECURSO DE APELACIÓN

4.1. La **parte actora** presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia aduciendo, por un lado, que la decisión no incluyó todos los aspectos ambientales cuya protección fue solicitada, y por el otro que la providencia no se fundamentó en pruebas técnicas que fueran idóneas a la luz del procedimiento llevado a cabo.

Manifestó que la sentencia recurrida limitó la protección de los derechos colectivos a lo resuelto por el Tribunal en auto del 18 de septiembre de 2015, en el cual se decretó la medida cautelar de suspensión de las actividades del proyecto UPME-02-2009 en relación con la Torre No. 4, y a lo decidido por la ANLA en la Resolución No. 103 del 3 de febrero de 2015, medida de protección ambiental que *“debió extenderse a las Torres 3, 6, 20, 21 y 29, que se encuentra dentro de los 100 metros a partir del afloramientos (sic) de agua cercanos y de otra parte, las Torres 11, 12, 13, 20 (sic), 23 y 26, que se encuentran a menos de 30 metros de distancia de cualquier cauce de fuente”*.

Argumentó que la decisión no se fundamentó en pruebas técnicas idóneas, toda vez que no puede acreditarse la importancia y necesidad de desarrollar el

proyecto energético simplemente con el testimonio del Gerente General de la Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P.

Afirmó que no existe plena certeza de que pueda darse una compensación ambiental que resarza los efectos negativos ambientales, sociales y económicos pues el desarrollo de la actividad implica unos perjuicios irreparables a la comunidad y al ambiente, por lo que insistió en la aplicación del principio de precaución.

En cuanto a los demás argumentos, reiteró lo dicho tanto en la demanda como en los alegatos de conclusión, de los cuales se destacan los reproches que hace al trámite de obtención de la Licencia Ambiental, como lo es no haber exigido un Diagnóstico Ambiental de Alternativas por parte de la ANLA, ni que la empresa haya adelantado el trámite de sustracción del área protegida, circunstancias que a juicio del actor eran requisitos previos a la obtención del instrumento de control y manejo ambiental⁴⁰.

4.2. La **EEB** presentó recurso de apelación indicando que la zonificación impuesta en la Licencia Ambiental no hace referencia a que se deba respetar o cumplir con una distancia de 100 y 30 metros dependiendo del cuerpo de agua, sino que se refiere al deber de conservar la cobertura vegetal existente en esa franja, de conformidad con lo señalado en el Decreto 1449 de 1977.

Aseveró que en el área correspondiente a la ubicación de las torres no existe una cobertura vegetal forestal representativa y continua que cobije dichas estructuras y los cuerpos de agua, ya que la mayoría corresponden a sitios y tramos con coberturas en pastos y/o cultivos, todo lo cual llevó a que se concluyera que no se generaba ningún impacto sobre los cuerpos de agua.

En lo que respecta a la torre No. 4, manifestó que no se encontraba dentro de las áreas de exclusión; así mismo, señaló que la empresa no desconoció la distancia prevista en la licencia ambiental, toda vez que en el área en que se encuentra ubicada dicha torre no existen nacimientos de agua que impongan la obligación de dejar 100 metros de distancia; por el contrario, la EEB cumplió los términos de la

⁴⁰ Folios 1669 a 1691.

licencia por cuanto, al tratarse de un cuerpo de agua intermitente, únicamente se exigía mantener una distancia mínima de 30 metros, la cual se cumplió a cabalidad.

Por último, indicó que, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009, las medidas preventivas impuestas en la Resolución No. 103 de 2015, proferida por la ANLA, tienen vocación temporal y deberán ser levantadas cuando desaparezcan las causas que las originaron. Por ello, solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda⁴¹.

4.3. La **CRQ** interpuso recurso de apelación en el que solicitó ampliar el fallo y ordenar la suspensión de la totalidad del proyecto objeto de esta acción popular⁴². Reiteró que en su calidad de autoridad ambiental regional, no tuvo la posibilidad de evaluar la alternativa que produjera menor impacto para la ejecución del proyecto energético, toda vez que la ANLA, durante el trámite de licenciamiento ambiental, decidió no solicitar Diagnóstico Ambiental de Alternativas, dejando como única opción la presentada por la empresa.

Insistió en la necesidad de aplicar el principio de precaución por cuanto en el EIA no se valoraron los potenciales efectos electromagnéticos y, a su juicio, se trata de un riesgo sobre el cual no se arrojó certeza en el proceso, lo que hace procedente la aplicación del mencionado principio.

En el mismo sentido, advirtió que debió analizarse también el impacto producido por el cableado de las líneas de transmisión que pasan por el Distrito de Conservación de Suelos Barbas Bremen. En concreto, señaló que con la limitación establecida en el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas –REIE, en el trazado de las torres 34 a 35 no podrían existir especies de árboles que superaran los 3 metros de altura, lo que va en contravía del objetivo de conservación del bosque subandino. Situación que también predica del trazado de las torres 39 a 40.

Afirmó que, si bien las torres pueden instalarse en terrenos de pastos limpios con escasa cobertura vegetal, el trazo de las líneas pasará por zonas de preservación ambiental, por lo que reiteró la inconveniencia de la sustracción del área natural

⁴¹ Folios 1692 a 1702.

⁴² Folios 1703 a 1709.

protegida regional Distrito de Conservación de Suelos Barbas Bremen, entre otras razones, porque afectaría la conectividad del bosque y fragmentaría el área natural protegida.

4.4. El **Departamento del Quindío** presentó recurso de apelación insistiendo en que se debió haber aplicado el principio de precaución, ordenando la protección de los afluentes hídricos que circundan las torres hasta verificar o descartar si existen nacimientos de agua que en efecto deban protegerse⁴³.

En el mismo sentido expuesto por la CRQ, indicó que el amparo a los derechos colectivos dado por el *a quo* no es suficiente, en atención a que, al remitirse a la orden de medida cautelar contenida en el auto del 18 de septiembre de 2015 y a las disposiciones efectuadas por la ANLA en la Resolución nro. 103 del 3 de febrero de 2015, quedan por fuera de la protección constitucional las áreas de influencia de las torres 3, 6, 11, 12, 13, 20, 21, 23, 26 y 29.

Sostuvo que las pruebas adicionales que sirvieron al Tribunal para decretar la medida cautelar de suspensión de actividades en la torre 4 también son conducentes para ampliar la protección constitucional a los derechos colectivos; en concreto, citó las siguientes pruebas: i) Informe técnico Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ- Incumplimiento normativo y posible afectación de rondas hídricas por proyecto UPME 02-2009 Subestación Armenia y redes asociadas a 230 kv; ii) Documento incumplimiento normativo y posible afectación de rondas hídricas por proyecto UPME 02-2009, Subestación Armenia y redes asociadas 230 kv; y iii) Concepto Técnico de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, el artículo 150 del CPACA, y los artículos 1 y 2 del Acuerdo 55 de 2003 del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda

⁴³ Folios 1710 a 1723.

instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

5.2. Actuación en segunda instancia

5.2.1. Mediante auto del 1º de febrero de 2016 el Despacho del Consejero sustanciador admitió el recurso de apelación⁴⁴. Posteriormente, en auto del 31 de marzo de 2016, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión⁴⁵.

5.2.2. Por medio de memorial presentado el 13 de abril de 2016, la **ANLA** reiteró los alegatos presentados en primera instancia, aduciendo la ausencia de material probatorio que sustente la vulneración de los derechos colectivos⁴⁶.

5.2.3. El **Departamento del Quindío**, la **EEB**, la **parte actora** y la **CRQ** insistieron en los argumentos expuestos en los respectivos recursos de apelación⁴⁷.

5.2.4. El **ICANH** alegó el cumplimiento cabal de sus obligaciones, expidiendo las correspondientes autorizaciones de intervención arqueológicas y aprobando el Plan de Manejo Arqueológico para el proyecto objeto de la acción popular⁴⁸.

5.3. Hechos

5.3.1. La EEB solicitó licencia ambiental a la ANLA para desarrollar y ejecutar un proyecto denominado UPME 02-2009 Subestación Armenia 230 Kv y Líneas de Transmisión Asociadas, en los Departamentos del Quindío y Risaralda en una longitud de 38.06 km, con un ancho de servidumbre de 32 metros y compuesta por 40 torres en Quindío y 43 en Risaralda, algunas de las cuales se encuentran ubicadas en los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada.

⁴⁴ Folio 1733.

⁴⁵ Folio 1741.

⁴⁶ Folios 1760 y 1761.

⁴⁷ Folios 1762 a 1771, 1789 a 1796, 1812 a 1827, 1828 a 1844.

⁴⁸ Folios 1780 a 1782.

- 5.3.2.** Mediante Resolución No. 582 de 2014, la ANLA otorgó Licencia Ambiental a la EEB para el desarrollo del mencionado proyecto, luego de adelantar el trámite previsto en el Decreto 2820 de 2010.
- 5.3.3.** La ANLA, a través de la Resolución No. 103 de 2015, impuso medida preventiva a la EEB de suspender las obras que se tenían previstas realizar al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada; ello, como consecuencia del incumplimiento del artículo quinto de la Resolución 0582 de 2014, el cual dispuso que, previo al inicio de actividades en las áreas de protección ambiental, debían implementarse las medidas de manejo impuestas por las autoridades ambientales regionales. Dicha suspensión se condicionó hasta tanto se cumpliera con tres condiciones, a saber: informar el estado actual y de avance de las construcciones; informar las medidas de manejo a desarrollar en dichas áreas de acuerdo con lo manifestado por la CRQ y la CARDER, e implementar dichas medidas.
- 5.3.4.** Posteriormente, mediante Resolución No. 822 de 2016, la ANLA estudió la solicitud de levantamiento de la medida preventiva presentada por la EEB y procedió a decretarla, al considerar que se había cumplido con las tres (3) condiciones señaladas. De igual forma, advirtió a la empresa solicitar el cambio menor o la modificación del instrumento para reubicar las torres 34 a 40.

5.4. Análisis de la Sala

Teniendo en cuenta lo hasta aquí surtido y los argumentos expuestos en los recursos de apelación presentados, la Sala procederá a resolver la acción popular, analizando la presunta afectación de los derechos colectivos, dentro de lo cual se estudiarán los siguientes temas alrededor de los cuales giran los recursos de apelación presentados, a saber: el paisaje cultural cafetero, el cableado y su incidencia en el bosque nativo, los riego de impacto electromagnético y la protección de rondas hídricas.

En ese sentido, debe la Sala resolver si las entidades demandadas vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de

especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad públicas y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por la ejecución del proyecto de generación de energía eléctrica en lo atinente al paisaje cultural cafetero, el cableado y su incidencia en el bosque nativo, los riego de impacto electromagnético y la protección de rondas hídricas.

De responderse el anterior interrogante de forma afirmativa, deberá la Sala establecer si hay lugar a modificar la decisión del juez de primera instancia en el sentido de ampliar el margen de protección en áreas donde se ubican otras torres o a ordenar la suspensión de todo el proyecto energético.

5.4.1. De la vulneración de los derechos colectivos

En la demanda, la parte actora señaló como derechos colectivos vulnerados los siguientes: goce de un ambiente sano, existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, defensa del patrimonio público, seguridad y salubridad públicas y derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Sustentó lo anterior en que el proyecto en cuestión va a ser desarrollado en predios que hacen parte de un área nacional protegida denominada Distrito de Conservación de Suelos, incumpliendo la normativa ambiental referida a las rondas hídricas, afectando el paisaje cultural cafetero y generando un impacto negativo con la fragmentación del área protegida como consecuencia de la instalación del cableado y por los efectos electromagnéticos que producen las torres de interconexión eléctrica.

Vistas así las cosas, se abordarán cada uno de estos tópicos, pues fueron los que ocuparon la atención de los recursos que se presentaron en relación con el fallo de primera instancia.

5.4.1.1. De la protección ambiental de las rondas hídricas

Resulta imperioso delimitar el alcance del pronunciamiento que se efectúe sobre el particular, teniendo en cuenta que de los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante, la CRQ y el Departamento del Quindío, se desprende que la vulneración de los derechos colectivos previstos en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 se predica de las torres de energía identificadas con los números 3, 4, 6, 11, 12, 13, 14, 20, 21, 23, 26, 29, 34, 35 y 38 a 52 del proyecto. Respecto a éstas, principalmente se adujo que afectan las rondas hídricas, por lo que la Sala se concentrará en analizar la situación de dichas torres de conformidad con las pruebas allegadas al plenario.

Los recursos cuestionaron el cumplimiento de normas ambientales de las torres ubicadas principalmente fuera de las áreas protegidas (Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada); esto, de conformidad con la parte considerativa de la Resolución nro. 0103 del 3 de febrero de 2015, en donde se lee que en el DCS La Marcada está prevista la construcción de 9 torres (torres 68 a 76) y en el DCS Barbas Bremen, la construcción de 16 torres (torres 35 y 38 a 52)⁴⁹. Esta precisión es fundamental con el fin de advertir que no todo el análisis se practicará sobre áreas protegidas.

Determinar si existe vulneración a los mencionados derechos colectivos implica necesariamente tener certeza del alcance de las normas que regulan la protección de rondas hídricas y Distritos de Conservación de Suelos:

El Decreto 2372 del 1º de julio de 2010, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, respecto a los Distritos de Conservación de Suelos, dispuso que son considerados áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y pueden ser definidos como *“Espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función, aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute”*⁵⁰.

⁴⁹ Folio 15. Cuaderno de anexos.

⁵⁰ Artículos 2.2.2.1.2.1 y 2.2.2.1.2.7 del Decreto 1076 de 2015.

En cuanto a sus usos, se advierte que dependerán del plan de manejo que para el efecto expida la autoridad ambiental competente, los cuales deberán siempre propender por la recuperación de suelos alterados o degradados y la prevención de fenómenos que lleven a ese estado⁵¹.

Por su parte, en relación con la protección de rondas hídricas, el Decreto 2811 de 1974 y el Decreto 1076 de 2015, en su orden, señalan:

Decreto 2811 de 1974

“Artículo 83.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

- a) El álveo o cauce natural de las corrientes;*
- b) El lecho de los depósitos naturales de agua;*
- c) Las playas marítimas, fluviales y lacustres;*
- d) Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;*
- e) Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;*
- f) Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas”. (Subrayas de la Sala).*

Decreto 1076 de 2015

“ARTÍCULO 2.2.1.1.18.2. Protección y conservación de los bosques. *En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:*

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

- a) Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.*
- b) Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua;*
- c) Los terrenos con pendientes superiores al 100% (45).*

⁵¹ Artículos 2.2.2.1.4.1 y 2.2.2.1.4.2 del Decreto 1076 de 2015.

2. Proteger los ejemplares de especies de la flora silvestre vedadas que existan dentro del predio.

3. Cumplir las disposiciones relacionadas con la prevención de incendios, de plagas forestales y con el control de quemas". (Subrayas de la Sala).

Teniendo claro, entonces, cuál es el estado legal del área protegida y las previsiones normativas en torno a las rondas hídricas, a continuación, se realizará el análisis probatorio en relación con la situación de las torres de energía aducidas en los recursos de apelación.

Los siguientes son los medios de prueba que obran en el plenario en relación con este preciso punto:

- Copia del oficio No. MC-000953-EE-2013 del 2 de abril de 2013, por medio del cual el Ministerio de Cultura señala que el proyecto Armenia 230 Kv y Líneas de transmisión asociada fue evaluado por dicho ente dando lugar a la expedición de la Resolución No. 2639 del 22 de octubre de 2012, en la que se autorizó el mismo al estimar que no genera impactos negativos ni afecta los atributos por los que se manifiesta el Valor Universal Excepcional del Paisaje Cultural Cafetero⁵².
- Oficio No. 00004794 del 16 de junio de 2015, por el cual la CRQ allega al expediente el informe denominado "Incumplimiento normativo y posible afectación de rondas hídricas por proyecto UPME 02-2009 Subestación Armenia y redes asociadas a 230 Kw" y "Concepto técnico componente flora y fauna Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen"⁵³.
- Copia del Concepto Técnico No. 1203 del 10 de junio de 2015, proferido por la CARDER, por medio del cual se realizó visita al proyecto y se indicó la distancia de algunas torres frente a los cuerpos de agua y nacimientos⁵⁴.
- CD contentivo de copia del Expediente LAV0005-12 correspondiente al trámite de licenciamiento ambiental del proyecto Subestación Armenia 230

⁵² Folio 76 del Cuaderno de Pruebas.

⁵³ Folios 23 a 63 del Cuaderno de Pruebas.

⁵⁴ Folios 18 a 22 del Cuaderno de Pruebas.

Kv y Líneas de transmisión asociadas, que contiene la Resolución No. 582 del 5 de junio de 2014, por medio de la cual se otorgó la Licencia Ambiental⁵⁵.

- Copia de la Resolución No. 103 de 2015, por la cual se levantó la medida preventiva impuesta por la CRQ a prevención y se impuso una nueva consistente en la suspensión de las obras de construcción al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada⁵⁶.
- Copia de la Resolución No. 822 de 2016, por la cual se levanta la medida preventiva impuesta por la Resolución No. 103 de 2015 al haberse cumplido las condiciones para ello⁵⁷.
- Testimonio del Gerente General de la Empresa de Energía del Quindío, cuyo objeto era declarar sobre el real impacto y conveniencia del proyecto UPME 02-2009 Subestación Armenia 230 Kv y líneas de transmisión asociadas⁵⁸.

Frente a la **torre 4** del proyecto, la cual fue objeto de la medida cautelar contenida en el auto del 18 de septiembre de 2015, se destaca que el apoderado judicial de la EEB allegó al expediente copia del oficio fechado el 15 de abril de 2016 y remitido por la CARDER, en el que dicha autoridad ambiental indicó que *“los resultados del estudio sustentan que los afloramientos de agua reportados en cercanías de la torre 4, no corresponden a nacimientos de agua”*⁵⁹.

Así mismo, a folios 2016 y 2020 del expediente, obran dos documentos expedidos por la ANLA que dan cuenta de que alrededor de dicha torre no existen nacimientos de agua; veamos:

En primer lugar, el apoderado judicial de la EEB allegó copia de la respuesta dada por el Subdirector de Evaluación y Seguimiento de la ANLA a una petición elevada por la empresa, en la que la autoridad de licencias afirmó que, de conformidad con

⁵⁵ Folio 190 vto. del Cuaderno de Pruebas.

⁵⁶ Anexo del memorial suscrito por el apoderado de la EEB.

⁵⁷ Folios 1918 a 1963. Esta prueba fue allegada de manera sobreviniente al proceso por la EEB.

⁵⁸ Folios 11 a 13 del Cuaderno de Pruebas.

⁵⁹ Folio 1915.

el documento denominado “*Estudio Hidrogeológico para determinar la posible afectación de acuíferos por la construcción de la torre 4 proyecto UPME-02-2009*” y con el Concepto Técnico 3887 del 4 de agosto de 2016 elaborado por la ANLA, se concluye que “*la empresa con los resultados presentados en el modelo hidrogeológico y los análisis fisicoquímicos de los afloramientos cercanos a la torre 4, sustentan que los mismos no corresponden a nacimientos de agua y de igual manera no está incumpliendo con lo establecido en el literal c) del numeral 1 del Artículo Tercero de la Resolución 0582 del 05 de junio de 2014 de la ANLA, que establece como áreas de exclusión del proyecto los “Manantiales y nacimiento de fuentes de agua, con un radio de protección de 100 metros a la redonda”*”⁶⁰.

Por otro lado, la ANLA, por medio de memorial presentado el día 22 de marzo de 2017 en la Secretaría General de esta Corporación, remitió el Concepto Técnico 3887 del 4 de agosto de 2016 en cual afirmó⁶¹:

“Una vez realizada visita y evaluada la información presentada por la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. del proyecto “UPME-02 de 2009 Subestación Armenia a 230 kv y Líneas de Transmisión Asociadas”, relacionada con las torres 4, 21, 24, 30, 34 y 38, 44, 56, 67 se determina que a través de la revisión y evaluación de la información hidrogeológica relacionada con las torres:

- *La empresa demostró que los afloramientos de agua cercanos a dichas estructuras cercanos a dichas estructuras (sic) corresponden a escorrentías superficiales y flujos subsuperficiales correspondientes a brotes de agua de infiltración en la capa superficial de suelos arcillosos y areno-arcillosos producto de la meteorización de las cenizas volcánicas de la formación Pereira y en los suelos residuales producto de la meteorización de la roca ígnea, que se presentan en la capa superficial de no más de 10 m, cuyos flujos por cierto insignificantes para la recarga del acuífero, no tienen conexión efectiva con las capas almacenadoras.*

Los brotes de agua identificados se infiltran por escorrentía y por condición topográfica resumen o brotan en puntos de quiebre de pendiente, donde por lo general se presentan drenajes intermitentes o permanentes. Sin embargo, estos brotes se encuentran lo suficientemente alejados del sitio de construcción de las torres, por lo cual tampoco existe intervención de los mismos y de la vegetación presente, dado que dichas manifestaciones de agua no corresponden a puntos que se generen por influencia de los niveles piezométricos del acuífero o por fluctuaciones del nivel freático del mismo, en realidad

⁶⁰ Folio 2017.

⁶¹ Folio 2039.

corresponde a parte de la escorrentía que se filtra en superficie saturando los suelos arcillosos y no son nacimientos.

- *De acuerdo a lo anterior, los nuevos sitios propuestos para las torres 30, 34 y 38 no generarán impactos ambientales adicionales a los identificados en la licencia ambiental y por lo tanto corresponde a una modificación menor o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada.*
- *Así mismo a través de los modelos hidrogeológicos se demuestra que los sitios propuestos para la ubicación de las torres 30, 34 y 38 no incumplen lo establecido en el literal c) del numeral 1 del Artículo Tercero de la Resolución 0582 del 05 de junio de 2014 de la ANLA, establece como áreas de exclusión del proyecto los “Manantiales y nacimiento de fuentes de agua, con un radio de protección de 100 metros a la redonda”. (Subrayas de la Sala).*

Así mismo, es pertinente resaltar que la CARDER, en su calidad de autoridad ambiental en la jurisdicción del proyecto energético, mediante oficio 4323 del 15 de abril de 2016, remitido a la EEB y allegado al expediente por el apoderado de la empresa, analizó el estudio hidrogeológico y, aunque planteó dos observaciones con el fin de dar mayor grado de certeza a la conclusión del estudio, afirmó que *“Se reitera entonces que los resultados del estudio, sustentan que los afloramientos de agua reportados en cercanías de la torre 4, no corresponden a nacimientos de aguas, y donde aportes y aclaraciones en el sentido de las observaciones realizadas incrementarían la certidumbre de los resultados obtenidos, lo cual se deja a consideración de la Empresa de Energía de Bogotá”⁶²*. (Subrayas de la Sala).

En conclusión, para la Sala existe suficiente material probatorio para afirmar que respecto al lugar de construcción de la torre 4 no se está afectando la ronda hídrica, toda vez que no existen nacimientos de agua o manantiales en dicho perímetro.

En el mismo sentido, y de conformidad con el concepto técnico elaborado por la ANLA al que se acaba de hacer referencia, tampoco hay evidencia de la existencia de manantiales o nacimientos de agua dentro del área de (cien) 100 metros a la redonda de las **torres 21, 34, 38 y 44** del proyecto.

⁶² Folio 1969.

En referencia a la **torre 14**, resulta pertinente acudir al Concepto Técnico nro. 001203 del 10 de junio de 2015 elaborado por la CARDER, el cual versó sobre la medición de la distancia entre los nacimientos y corrientes de agua y algunas torres, entre ellas la mencionada⁶³. Al respecto, la autoridad ambiental afirmó que dicha torre aún no se encontraba instalada; sin embargo, elaboró un estudio del sitio en el que posiblemente se ubicaría.

De esa manera, manifestó que la torre 14 se construiría a una distancia de 90 metros de una corriente de agua, y que existe un drenaje intermitente (para recibir aguas lluvias) a una distancia de cuarenta y cinco (45) metros. Adicionalmente, indicó que el uso del suelo del sitio para la implantación de la torre está dado por pastos⁶⁴.

Así las cosas, del concepto técnico referido y del documento denominado *“Complemento, ajuste Concepto Técnico 1203 del 10 de Junio de 2015”*⁶⁵, evidencia la Sala que, respecto a la torre 14, no se afectó el área mínima de protección de las rondas hídricas de nacimientos de agua.

Por otro lado, al revisar los documentos denominados *“INCUMPLIMIENTO NORMATIVO Y POSIBLE AFECTACIÓN DE RONDAS HÍDRICAS POR PROYECTO UPME 02-2009 SUBESTACIÓN ARMENIA Y REDES ASOCIADAS A 230 KW”* y el *“DOCUMENTO SISTESIS INCUMPLIMIENTO NORMATIVO Y POSIBLE AFECTACIÓN DE RONDAS HÍDRICAS POR PROYECTO UPME 02-2009 SUBESTACIÓN ARMENIA Y REDES ASOCIADAS A 230 KW”*, allegados por la CRQ, advierte la Sala que en dichos conceptos técnicos se afirmó que, de conformidad con la *“georreferenciación realizada en campo y con las coordenadas del Estudio de Impacto Ambiental”*, **las torres 3, 4, 6, 20, 21 y 29** se encuentran dentro de los cien (100) metros del área de ronda hídrica de manantiales o nacimientos de agua. Así mismo, manifestó que **las torres 11, 12, 13, 14, 15, 20, 23 y 26** se ubican dentro de la zona de ronda hídrica de 30 metros de corrientes de agua permanentes o no⁶⁶.

Lo anterior se corrobora con en el Acta de visita técnica realizada los días 13 y 14 de mayo de 2015 y con el informe técnico que las acompaña, en el que se

⁶³ Folio 19V°. Cuaderno de pruebas.

⁶⁴ Folio 20. Cuaderno de pruebas.

⁶⁵ Folios 1473 a 1493.

⁶⁶ Folio 39. Cuaderno de pruebas.

concluye que la **torre 3** se encuentra dentro de la ronda de protección de los cien (100) metros, mientras que **las torres 6, 20 y 29**, al haber sido reubicadas por la empresa, se encuentran por fuera del margen de protección de las rondas hídricas⁶⁷.

Así mismo, en cuanto a la afectación de la ronda hídrica paralela a las corrientes de agua, se indicó que **la torre 11** no tiene ningún “*río, cauce o arroyo*” frente al cual medir el área de la ronda hídrica. Igual consideración se hizo frente a **la torre 12** reubicada. Por su parte, en cuanto a **la torre 13** se afirmó que se ubica a veintisiete punto diecisiete (27,17) metros de un cauce seco o drenaje intermitente⁶⁸.

Por otro lado, en atención a que la sentencia apelada determinó respecto a las **torres 35 y 38 a 52**, esto es, las que se encuentran ubicadas al interior del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen, que se mantenían las disposiciones efectuadas por la ANLA en la Resolución nro. 103 del 3 de febrero de 2015, y dado que esta última, fue revocada mediante la **Resolución nro. 0822 del 14 de agosto de 2016**⁶⁹, expedida por dicha autoridad, corresponde la Sala estudiar la situación en que se encuentran las mencionadas torres.

Al respecto, se advierte que la Resolución No. 103 de 2015 impuso una medida preventiva de suspensión de obras de construcción de las torres ubicadas en los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada y estableció tres (3) condiciones para el levantamiento de dicha medida, cuyo cumplimiento fue analizado en la Resolución No. 882 de 2016, de la cual se pasará a transcribir los apartes relevantes:

“CONDICIÓN No. 1

“Informar sobre el estado actual de la construcción en los Distritos de Conservación de Suelos Barbas – Bremen y La Marcada, indicando número de torre y estado de avance”.

(...)

ANÁLISIS DE LA CONDICIÓN No. 1.

(...)

⁶⁷ Folio 46V°.

⁶⁸ Folio 47V°.

⁶⁹ “Por la cual se levanta una medida preventiva y se adoptan otras determinaciones”.

De la información remitida por la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P., este Despacho observa que dentro de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas – Bremen y La Marcada, se encuentran localizadas veinticuatro (24) torres que hacen parte del proyecto “UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 kV y Líneas de Transmisión Asociadas”, esto es, las Torres Nos. 35, 39, 40 (DCS Barbas Bremen – CRQ); 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 (DCS Barbas Bremen – CARDER); 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 y 76 (DCS La Marcada – CARDER), de los cuales se evidencia que las torres Nos. 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 50 (DCS Barbas- Bremen – CARDER) muestran en su etapa de construcción y montaje un avance que va hasta el “tendido cable guarda” y las torres Nos. 41, 51, 52, 53, 70, 71, 72, 73, 74, 75 y 76 (DCS Barbas- Bremen – CRQ y La Marcada -CARDER), en su fase de construcción y montaje llegan hasta la etapa de “torque, verticalidad, revisión”.

En relación con las torres Nos. 35, 39, 40 (DCS Barbas Bremen – CRQ) y 69 (DCS La Marcada – CARDER), se advierte que éstas no han iniciado su etapa constructiva.

Por lo expuesto, acorde con las conclusiones del Concepto Técnico No. 3832 del 1° de agosto de 2016, que dio alcance al Concepto Técnico No. 517 de 2016, para esta Autoridad Ambiental es claro que la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P., ha dado íntegro cumplimiento a la condición establecida en el numeral 1° del Parágrafo Primero del Artículo Tercero de la Resolución No. 0103 del 03 de febrero de 2015, por cuanto de la información remitida se puede observar con claridad el estado actual de la construcción de las torres de transmisión localizadas al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas – Bremen y La Marcada.

CONDICIÓN No. 2

“Informar sobre las medidas de manejo que la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER y la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, definan que deben implementarse en los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada.

(...)

ANÁLISIS DE LA CONDICIÓN No. 2

(...)

Dentro de los documentos que obran en el expediente LAV0005-12, contentivo de la Licencia Ambiental (Resolución No.0582 del 05 de junio de 2014), otorgada a la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. - EEB S.A. E.S.P., para el desarrollo del proyecto “UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 kV y Líneas de Transmisión Asociadas”, ubicado en jurisdicción de los Municipios de Circasia y Filandia en el Departamento del Quindío y en los Municipios de Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal en el departamento de Risaralda, se evidencia que la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER, mediante Oficio No. 16482-2015 del 27 de octubre

de 2015, radicado en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA con el consecutivo No. 2015063816-1-000 del 30 de noviembre de 2015, remitió el Concepto Técnico CARDER No. 2395 del 5 de octubre de 2015, en donde se establecen las medidas de manejo ambiental adicionales que deben ser implementadas por parte de la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P., en los Distritos de Conservación de Suelos Barbas – Bremen y La Marcada en el marco del desarrollo del proyecto “UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 kV y Líneas de Transmisión Asociadas”.

En efecto, en el Concepto Técnico CARDER No. 2395 del 5 de octubre de 2015 (Radicado ANLA No. 2015063816-1-000 de 30/11/2015) y en armonía con lo indicado por la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P. (Radicado No. 2016033383-1-000 del 27 de julio de 2016), se puede apreciar que como medidas de manejo ambiental adicionales a las establecidas en la Licencia Ambiental (Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014), al momento de construir y montar las torres localizadas al interior de los DCS Barbas-Bremen y La Marcada en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER, la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. - EEB S.A. E.S.P., deberá implementar las siguientes:

- Informar por escrito a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER, la fecha de inicio de las actividades al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas – Bremen y La Marcada.*
- Ejecutar el tendido de conductores, mediante la implementación de metodologías que minimicen los impactos ambientales y sociales, tales como la afectación total o parcial de la vegetación y la generación de emisiones y ruido, para lo cual además de considerar la ejecución de la actividad con operaciones helicoportadas, deberá evaluar la utilización de DRONES.*
- Disminuir el número de individuos arbóreos a aprovechar dentro de las áreas de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada.*
- En el proceso de selección de las áreas donde se ejecutará e implementará la reubicación de especies epífitas y la compensación por el aprovechamiento forestal del proyecto, se deberán considerar y priorizar áreas que estén al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada.*
- Las actividades que se ejecuten en desarrollo de la reubicación de especies epífitas y la compensación por el aprovechamiento forestal del proyecto, deben realizarse con la participación de la comunidad del área donde se desarrollen dichas actividades.*
- Se deberá presentar con una periodicidad semanal, informe escrito en donde se reporten las actividades y acciones implementadas durante el*

periodo de tiempo que dure el proceso de construcción del Proyecto en mención en los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada.

Así las cosas, este Despacho concluye que la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER, acorde con la información que reposa en los expedientes LAV0005-12 y SAN0049-00-2014, a través de Radicado ANLA No. 2015063816-1-000 de 30/11/2015, remitió copia del Concepto Técnico CARDER No. 2395 del 05 de octubre de 2015, con el cual se advierte el cumplimiento de la condición establecida numeral 2° del Parágrafo Primero del Artículo Tercero de la Resolución No. 0103 del 03 de febrero de 2015, respecto de las medidas que deben ser implementadas por la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P., en los DCS Barbas-Bremen y La Marcada de jurisdicción de la Corporación en mención.

Ahora bien, en relación con las medidas de manejo ambiental adicionales a las establecidas en la Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014 (Licencia Ambiental), que debían ser definidas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, para el desarrollo del proyecto “UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 kV y Líneas de Transmisión Asociadas”, en el Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen, este Despacho observa que la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P., mediante escrito radicado con el consecutivo ANLA No. 2015039224-1-000 del 24 de julio de 2015, remitió el documento titulado “Resultado de las mesas de trabajo entre la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. y la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, auspiciadas por la Procuraduría General de la Nación con el objeto de lograr concesos (Sic) en cumplimiento a lo establecido en la Resolución 582 del 5 de junio de 2014”, en donde se discriminan cada una de las medidas a implementar en el desarrollo del proyecto en mención.

Así las cosas, de la concertación a la cual llegaron la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ y la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P. el 04 de junio de 2015, acorde con lo señalado en el Radicado ANLA No. 2016004410-1-000 del 01 de febrero de 2016, se advierte que en relación con las medidas de manejo ambiental adicionales a las establecidas en la Licencia Ambiental para el desarrollo del proyecto en mención, en jurisdicción de la CRQ (DCS Barbas – Bremen), la empresa aludida deberá:

- Considerar para la implementación de las medidas de manejo, no solo el área a intervenir en el área natural protegida, sino el área con la función amortiguadora de área protegida del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen, en concordancia con el Decreto 2372 de 2010.*
- Elevar la altura de las torres que quedan dentro del Distrito de Conservación de Suelos Barbas – Bremen y en la zona con función amortiguadora del área protegida.*

- *Evitar la intervención de los ecosistemas insuficientes representados para el Departamento del Quindío y de las zonas con alta importancia estratégica ambiental.*
- *Mantener o restaurar áreas intervenidas por la implementación del proyecto, teniendo en consideración la estructura y composición de los ecosistemas similares en la zona.*
- *Favorecer la conectividad a través de la restauración de las áreas forestales protectoras asociadas a las fuentes hídricas.*
- *Desarrollar la instalación de los cables mediante metodologías que no contemplen el corte total o parcial de vegetación y que no generen daños colaterales a otros recursos como el agua, el suelo y la fauna.*
- *Tomar las previsiones necesarias para evitar accidentes en las operaciones helicoportadas.*
- *El retiro del mayor número de torres del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen de tal forma que se ocasione el menor número de intervenciones.*
- *Implementar desviaciones de vuelo y otras medidas que prevengan o eviten la colisión y contacto nocivo o letal de aves con la infraestructura.*
- *Implementar medidas para prevenir la afectación de especies de fauna con la infraestructura.*
- *Con el análisis de información disponible, establecer medidas que disminuyan o se eviten los efectos del electromagnetismo a la fauna de la zona.*
- *Diseñar e implementar planes de contingencias para atender posibles incendios o daños diversos, derivados de atentados a la infraestructura, de vandalismo con la misma o de incendios generados en la zona asociados a la actividad, con el fin de evitar afectaciones al área protegida.*
- *Localizar las torres y demás infraestructura, permanente o temporal, respetando las franjas forestales protectoras y zonas de retiro, es decir, de cien (100) metros de radio desde la zona de nacimiento y treinta (30) metros a cada lado de las corrientes hídricas identificadas en la zona.*

Por lo anterior, esta Autoridad Ambiental concluye que la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P., cumplió la condición

establecida en el numeral 2° del Parágrafo Primero del Artículo Tercero de la Resolución No. 0103 del 03 de febrero de 2015, por cuanto informó sobre las medidas de manejo ambiental definidas técnicamente por la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, adicionales a las establecidas en la Licencia Ambiental (Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014)-, que deben ser implementadas en el DCS Barbas – Bremen, al momento de construir y montar las torres que hacen parte del proyecto “UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 kV y Líneas de Transmisión Asociadas”, ubicado en jurisdicción de los Municipios de Circasia y Filandia en el Departamento del Quindío y en los Municipios de Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal en el Departamento de Risaralda.

CONDICIÓN No. 3

“Implementar las medidas de manejo que establezcan la CARDER y la CRQ para los Distritos de Conservación de Suelos Barbas – Bremen y La Marcada”.

(...)

ANÁLISIS DE LA CONDICIÓN No. 3

(...)

Implementación de las medidas de manejo definidas por la Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ

Acorde con lo señalado en el Radicado ANLA No. 2016004410-1-000 del 01 de febrero de 2016, la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ concertó con la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P. trece (13) medidas de manejo ambiental adicionales a las establecidas en la Licencia Ambiental (Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014), las cuales -por así haberlo dispuesto dicha Autoridad Ambiental-, deben ser implementadas al momento de realizar la construcción y el montaje de las torres que hacen parte del proyecto “UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 kV y Líneas de Transmisión Asociadas” y se encuentran localizadas al interior del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen ubicado en jurisdicción de la CRQ.

Así las cosas, una vez realizada la valoración técnica de cada una de las medidas de manejo concertadas, el Grupo de Energía, Presas, Represas, Trasvases y Embalses de esta Autoridad Ambiental a través del Concepto Técnico No. 3832 del 1° de agosto de 2016, que dio alcance al Concepto Técnico No. 517 de 2016, determinó que a excepción de la medida o acción No. 8, consistente en “El retiro del mayor número de torres del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen de tal forma que se ocasione el menor número de intervenciones”, las restantes doce (12) medidas sólo podrán ser implementadas “durante el proceso constructivo del proyecto y no antes de la instalación de las torres ni del tendido de la línea (sic) transmisión”.

Sin embargo, en relación la (Sic) implementación de la medida de manejo ambiental No. 8 establecida y concertada por la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, esto es, “El retiro del mayor número de torres del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen de tal forma que se ocasione el menor número de intervenciones”, este Despacho de conformidad con los antecedentes que integran el presente asunto y de acuerdo con las consideraciones establecidas en el Concepto Técnico No. 3832 del 1° de agosto de 2016, el cual dio alcance al Concepto Técnico No. 517 de 2016, observa que si bien a la fecha la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P. no ha elevado solicitud de consulta de cambio menor o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada (proyecto “UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 kV y Líneas de Transmisión Asociadas”) o de modificación de la Licencia Ambiental (Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014), de acuerdo con el pronunciamiento realizado por la ANLA en el Oficio No. 2015052878-2-002 del 17 de febrero de 2016, respecto del conjunto de Torres Nos. 34 a 40, localizadas en jurisdicción de la CRQ, se advierte que conforme al Concepto Técnico No. 3832 del 1° de agosto de 2016, en los actuales momentos se “encuentra implementando medidas para retirar las torres 35 y 39 del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen en la jurisdicción de la CRQ, las cuales, según el nuevo trazado propuesto, serían eliminadas”.

(...)

Así las cosas, para este Despacho es claro que con el retiro o eliminación de las Torres Nos. 35 y 39, la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P. daría pleno cumplimiento a la implementación de la medida de manejo ambiental No. 8 concertada con la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, por cuanto del trazado aprobado en la Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014, se estaría retirando el “mayor número de torres del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen”, ya que como se señaló, dentro de dicho Distrito de Conservación sólo quedaría ubicada la Torre No. 40.

Por lo expuesto, este Despacho tomando en consideración que la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P -EEB S.A. E.S.P., a la fecha ha planteado acciones para retirar las torres 35 y 39 del Distrito de Conservación de Suelos Barbas-Bremen en jurisdicción de la CRQ para dar íntegro cumplimiento a las medidas de manejo ambiental adicionales concertadas con la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, considera procedente levantar la medida preventiva de suspensión de actividades impuesta a través del Artículo Tercero de la Resolución No. 0103 del 03 de febrero de 2015, por cuanto en relación con la condición fijada en el Numeral 3° ibídem, se advierte que la implementación de las medidas establecidas por la CRQ para el DCS Barbas-Bremen está asociada directamente a la fase de construcción de la Torre 40, cuya ubicación genera menor intervención y ha sido concertada con esa Corporación al interior de dicha área protegida; por lo que se hace necesario advertir a la empresa que dicho levantamiento no la exime de promover y agotar la consulta de cambio menor o ajuste normal dentro del giro ordinario o modificación de la Licencia Ambiental otorgada por Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014, para el

conjunto de Torres Nos. 34 a 40, de conformidad con el pronunciamiento contenido en el Oficio ANLA No. 2015052878-2-002 del 17 de febrero de 2016.

(...)

Implementación de las medidas de manejo definidas por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER

Ahora bien, en relación con las medidas de manejo ambiental adicionales que deben ser implementadas por parte de la Empresa de Energía de Bogotá S.A. E.S.P. -EEB S.A. E.S.P. en los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER, en el marco del desarrollo del proyecto “UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 kV y Líneas de Transmisión Asociadas”, este Despacho observa que mediante Oficio No. 16482-2015 del 27 de octubre de 2015, radicado en la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA con el consecutivo No. 2015063816-1-000 del 30 de noviembre de 2015, dicha Corporación remitió el Concepto Técnico No. 2395 del 05 de octubre de 2015, en el cual se establecieron seis (6) medidas a implementar en dichas área (sic) de protección especial.

Sin embargo, una vez realizada la respectiva valoración y evaluación por parte del equipo técnico del Grupo de Energía, Presas, Represas, Trasvases y Embalses de esta Autoridad Ambiental a través del Concepto Técnico No. 517 de 2016, se verificó que la Autoridad Ambiental Regional (CARDER) asoció dichas medidas de manejo directamente al proceso constructivo del proyecto.

De manera que esta Autoridad Ambiental al evidenciar la carente posibilidad de acreditar su implementación en los actuales momentos, toda vez que la construcción y montaje de las torres Nos. 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 (DCS Barbas-Bremen -CARDER), 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 y 76 (DCS La Marcada -CARDER), se encuentran suspendidas conforme lo establecido en la Resolución No. 0103 del 03 de febrero de 2015, no encuentra necesario insistir en el cumplimiento de la condición establecida en el numeral 3° del Parágrafo Primero del Artículo Tercero ibídem, por cuanto dicha decisión iría en contraposición con el objeto mismo de las medidas preventivas, el cual no es otro que el de “prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”, además, a la fecha no se están realizando actividades constructivas en los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER-

(...)

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Levantar la medida preventiva de “suspensión inmediata del desarrollo de actividades al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada, asociadas al

proyecto denominado “UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 kV y Líneas de Transmisión Asociadas”, impuesta en el Artículo Tercero de la Resolución No. 0103 del 03 de febrero de 2015; esto es, respecto de la construcción y montaje de las torres que se encuentran ubicadas en los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada en jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER y la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, así como en el Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen en jurisdicción la (Sic) Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ; por las razones ampliamente expuestas en la parte motiva del presente acto.

PARÁGRAFO.- *Advertir a la Empresa de Energía de Bogotá EEB - E.S.P. a través de su Representante Legal, que el levantamiento de la medida preventiva impuesta mediante el Artículo Tercero de la Resolución No. 0103 del 03 de febrero de 2015, no la exime de promover y agotar la consulta de cambio menor o ajuste normal dentro del giro ordinario o modificación de la Licencia Ambiental otorgada por Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014, para el conjunto de Torres Nos. 34 a 40, de conformidad con el pronunciamiento contenido en el Oficio ANLA No. 2015052878-2-002 del 17 de febrero de 2016, con el propósito de establecer en definitiva la ubicación de las citadas torres.”⁷⁰. (Subrayas de la Sala).*

En referencia a lo transcrito, observa la Sala que la ANLA, para levantar la medida preventiva a la EEB de suspensión inmediata de desarrollo de actividades al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada en desarrollo del proyecto UPME-02 2009, que había sido impuesta mediante la Resolución nro. 0103 del 3 de febrero de 2015, verificó el cumplimiento de las tres condiciones señaladas.

Por lo anterior, ante el levantamiento de la medida preventiva por parte de la ANLA, las torres 35 y 38 a 52, es decir, las que se ubican al interior del DCS Barbas-Bremen, se observa que no tienen activa una medida de protección ambiental diferente a que la EEB debe presentar una propuesta ante la ANLA con el fin de modificar el instrumento de control ambiental, circunstancia que amerita que deba adoptarse una medida de protección como se explicará más adelante.

En conclusión, analizado el material probatorio, la Sala encuentra que, respecto a las torres **4, 6, 11, 12, 14, 20, 21, 29 y 34** del proyecto, no se logró demostrar por los demandantes que su ubicación y construcción afectara cuerpos de agua comprendidos dentro del perímetro de las rondas hídricas, por lo que, respecto de estas torres, no se evidencia vulneración a los derechos colectivos invocados.

⁷⁰ Folios 1922 a 1934.

No obstante, advierte la Sala que de las pruebas analizadas, se evidencia que las **torres 3 y 13** del proyecto sí se ubican dentro del perímetro de protección de rondas hídricas, área excluida del proyecto de conformidad con lo previsto en el artículo tercero de la Resolución nro. 582 de 2014, el cual dispuso:

“ARTÍCULO TERCERO.- Se establece la siguiente Zonificación Ambiental para la infraestructura y actividades autorizadas en el presente acto administrativo dentro del proyecto “UPME 02-2009 SUBESTACIÓN ARMENIA 230 KV Y LÍNEAS DE TRANSMISIÓN ASOCIADAS”, con las excepciones indicadas:

1 ÁREAS DE EXCLUSIÓN

- a) *Áreas con limitación de tipo legal como las áreas protegidas y en especial las pertenecientes al Sistema Nacional de Parques y Reservas Forestales Protectoras Nacionales, a excepción de las áreas sustraídas para el desarrollo del Proyecto autorizado en esta Licencia.*
- b) *Áreas de reservas municipales y/o de la sociedad civil debidamente establecidas, como Horizontes, La Isla y La Samaritana, a excepción de las áreas autorizadas en la Licencia Ambiental.*
- c) *Manantiales y nacimiento de fuentes de agua, con un radio de protección de 100 metros a la redonda.*
- d) *Cuerpos de agua de tipo lótico y léntico tales como ríos, quebradas, caños, lagunas naturales y su franja de protección de 30 metros, medidos a partir de la cota de máxima inundación a excepción de los indicados en las Áreas de Intervención con Restricciones.*
- e) *Masas boscosas bien conservadas y con algún grado de intervención, exceptuando la intervención por aprovechamiento forestal autorizado en la Licencia Ambiental.*
- f) *Áreas de protección o de exclusión determinadas en los planes de manejo y ordenamiento de las áreas con alguna categoría de protección: Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada.*
- g) *Áreas de protección o de exclusión de a (sic) Reserva Forestal Nacional Central, a excepción de las áreas sustraídas para el desarrollo del Proyecto por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, mediante Resolución 0557 del 07 de junio de 2013.*

h) Viviendas y centros poblados, santuarios religiosos, restaurantes típicos de la región y haciendas que se dedican a la actividad turística por la conservación del patrimonio cultural cafetero y arquitectónico de la zona, al igual que la infraestructura asociada a la prestación de servicios sociales tales como escuelas, hospitales, estaciones de policía y sitios de recreación ubicados en las veredas inmersas en el corredor proyectado". (Subrayas de la Sala).

Al respecto, debe recordarse que a dicha conclusión se llega tras el análisis de los documentos denominados "*INCUMPLIMIENTO NORMATIVO Y POSIBLE AFECTACIÓN DE RONDAS HÍDRICAS POR PROYECTO UPME 02-2009 SUBESTACIÓN ARMENIA Y REDES ASOCIADAS A 230 KW*", "*DOCUMENTO SISTESIS INCUMPLIMIENTO NORMATIVO Y POSIBLE AFECTACIÓN DE RONDAS HÍDRICAS POR PROYECTO UPME 02-2009 SUBESTACIÓN ARMENIA Y REDES ASOCIADAS A 230 KW*" y "*Acta de visita técnica realizada los días 13 y 14 de mayo de 2015*", en los que se afirmó que la torre 3 se encuentra dentro de la ronda hídrica de protección de cien (100) metros cercana a manantiales o nacimientos de agua, y la torre 13 se ubica a veintisiete punto diecisiete (27,17) metros de un drenaje intermitente.

Por otro lado, en referencia a las torres ubicadas al interior del Distrito de Conservación de Suelos Barbas- Bremen (torres 35 y 38 a 52), se destaca que, si bien es cierto la medida preventiva de suspensión de toda actividad impuesta por la ANLA se levantó al encontrarse que las tres (3) condiciones previstas en el acto administrativo fueron acatadas por la EEB, también lo es que se ordenó a la empresa solicitar un cambio menor dentro del giro ordinario de la actividad o la modificación del instrumento con el fin de reubicar las torres, situación que para la Sala genera una amenaza al área protegida, dado que al proyecto "*UPME 02-2009 Subestación Armenia a 230 Kv y Líneas de Transmisión Asociadas*", no le fue impuesta ninguna orden de suspensión por parte de la ANLA en el interregno entre el levantamiento de la medida preventiva y la aprobación de la modificación al instrumento de control ambiental; máxime cuando el fundamento de la Resolución nro. 0103 del 3 de febrero de 2015 fue el incumplimiento de los términos de la licencia ambiental por parte de la empresa.

Así las cosas, la Sala resalta dos aspectos que imponen dar aplicación al principio de precaución en materia ambiental. El primero, tiene que ver con que la ANLA sometió a la EEB a cumplir la condición de agotar la consulta de cambio menor o

ajuste normal dentro del giro ordinario o modificación de la licencia ambiental, actuación que materializa la amenaza al área protegida, al no existir una orden clara y precisa de suspensión durante el periodo que se requiera para aprobar la modificación al instrumento de control ambiental.

Por otro lado, dado que las medidas de manejo ambiental adicionales a las establecidas en la licencia, formuladas por la CRQ y la CARDER, en su mayoría, deben ser implementadas en la fase de construcción de las torres, ello conlleva a que se agilicen las obras para la construcción de las mismas, por lo que resulta necesario mantener la orden judicial de suspensión de actividades en las áreas protegidas mencionadas hasta tanto se ajuste o modifique la licencia ambiental.

En referencia al principio de precaución en materia ambiental, sostuvo esta Sección en providencia del 25 de enero de 2019 lo siguiente⁷¹:

“Es un principio de derecho ambiental que ha tomado auge en los últimos años, en la medida en que se ha presentado como una solución a los problemas de incertidumbre que son tan comunes en esta área del derecho. Así, supone la necesidad de que la Administración no tome la falta de certeza científica absoluta como una excusa para impedir o dilatar la adopción de medidas tendientes a la protección del ambiente y los recursos naturales. Su consagración en el ordenamiento jurídico colombiano la encontramos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, como sigue a continuación:

“Artículo 1°. Principios Generales Ambientales. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

Por su parte, la jurisprudencia nacional ha establecido algunos requisitos para que pueda operar el principio de precaución como se pasa a señalar:

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 29 de enero de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, número de radicación: 85001-23-33-000-2014-00218-02(AP).

“Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:

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

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución”⁷².

Así las cosas, es claro que la aplicación del principio de precaución debe hacerse de manera que se observen los requisitos antes mencionados pues no hacerlo puede derivar en la adopción de decisiones arbitrarias, e incluso contrarias a derecho, que se toman, por ejemplo, bajo esquemas de incertidumbre total o en ausencia de un peligro de daño grave e irreversible.

En efecto, y como también lo ha sostenido la doctrina, “(e)l análisis racional inicial debe hacerse sobre los riesgos que existen para la actividad, no siendo oponible la simple ignorancia, que no es asimilable a la incertidumbre. En otras palabras: el juicio racional no parte de una falta total o absoluta de elementos sobre los que se pueda discernir para establecer qué riesgos en el ambiente se producen, asumen y concilian al momento de enfrentarlos; por el contrario, tiene en cuenta

⁷² Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

un mínimo de conocimiento racional que siendo insuficiente, incompleto o débil en sus presupuestos de certeza, genera, en función de cierta doctrina, una “duda hiperbólica”⁷³.

En ese orden de ideas, se destaca que uno de los elementos esenciales del principio de precaución es la existencia de un mínimo de certeza que, aunque insuficiente e incompleto, permite partir de un punto cierto y no de una ignorancia absoluta. Esto, además, sirve para diferenciar el principio de precaución del de prevención, los cuales son muchas veces utilizados indistintamente. Como se indicó, el principio de precaución parte de que exista un mínimo de seguridad sobre los efectos de la actividad, mientras que el de prevención parte de que se produzca certidumbre en ellos”. (Subrayas de la Sala).

Finalmente, con relación a las **torres 23 y 26** del proyecto, respecto a las cuales también se alegó la vulneración de los derechos colectivos previstos en los literales c) y d) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, la Sala no encuentra que la parte actora haya cumplido con la carga probatoria que le correspondía, razón por la que no se incluirán en las órdenes tendientes a amparar los derechos colectivos invocados.

5.4.1.2. Del Paisaje Cultural Cafetero.

Sobre la alegada afectación al Paisaje Cultural Cafetero se advierte que no existe, toda vez que, sin lugar a entrar a analizar temas propios del trámite administrativo adelantado por parte de la ANLA y que hacen parte de un juicio de legalidad del acto administrativo que no es propio de este tipo de acciones, es posible afirmar que no existe material probatorio alguno que la sustente. En efecto, de la revisión del acervo probatorio se destaca una certificación del Ministerio de Cultura en la cual se da cuenta de dos aspectos fundamentales, a saber:

Por una parte, que la empresa EEB llevó a cabo el procedimiento correspondiente para obtener la autorización de dicha cartera ministerial, siendo otorgada a su favor mediante Resolución 2639 de 2012, lo que permite concluir que, desde el punto de vista de la protección cultural, el máximo ente en la materia tuvo la oportunidad de analizar, estudiar y evaluar las implicaciones del proyecto en el Paisaje Cultural Cafetero.

⁷³ Briceño, Andrés (2017). *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*. Universidad Externado de Colombia, p. 40.

De otra parte, y como consecuencia del análisis realizado por esa entidad, la conclusión a la que se arribó consiste en que el proyecto objeto de esta acción popular no tiene vocación de generar afectación alguna al Paisaje Cultural Cafetero.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que no hay prueba que desvirtúe tales afirmaciones oficiales, no hay lugar a declarar que el proyecto a desarrollar amenaza o afecta el Paisaje Cultural Cafetero.

5.4.1.3. De los posibles impactos electromagnéticos y en la flora y fauna del sector.

En lo que respecta a la flora y fauna del sector, tampoco obra en el expediente elemento probatorio alguno que permita vislumbrar una afectación o generación de un daño, razón por la cual esta Sala comparte la decisión adoptada en primera instancia, pues no basta con la afirmación que se efectúe en ese sentido en la demanda sino que es menester acreditar con los distintos medios de prueba la veracidad de las aseveraciones. En efecto, tal y como lo señalan en sus recursos y como fue evaluado por la ANLA mediante la Resolución No. 0822 del 4 de agosto de 2016, por medio de la cual se levantó la medida preventiva impuesta al proyecto, la EEB presentó propuesta de modificación de las torres con el fin de incrementar su altura y permitir el crecimiento de los árboles de forma acorde con el bosque subandino. De igual forma, dentro de las medidas ambientales evaluadas por la ANLA en la mencionada resolución se encuentran las de favorecer la conectividad a través de la restauración de áreas forestales protectoras asociadas a las fuentes hídricas, así como desarrollar la instalación de los cables mediante metodologías que no contemplen el corte total o parcial de vegetación y que no generen daños colaterales a otros recursos como el agua, el suelo y la fauna.

Sobre la necesidad de demostrar la presunta vulneración, esta Sección ha indicado que corresponde al actor popular probar los hechos en que fundamenta la demanda con el fin de lograr un pronunciamiento favorable frente a sus pretensiones. Sobre este punto ha dicho lo siguiente⁷⁴:

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 10 de diciembre de 2018, CP. Hernando Sánchez Sánchez, número de radicación: 25000-23-41-000-2014-00528-01(AP).

“El artículo 30 de la Ley 472 regula la carga de la prueba en las acciones populares. Su tenor literal es el siguiente:

“ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

[...]”.

94. Así las cosas, corresponde al actor popular la carga de acreditar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda. La omisión en el cumplimiento de la carga procesal trae consigo posibles consecuencias desfavorables, como una sentencia que niegue las pretensiones de la demanda.

95. En este sentido, esta Sección con ponencia del Consejero de Estado, doctor Guillermo Vargas Ayala, en sentencia proferida el 13 de noviembre de 2014, expresó lo siguiente:

“[...] Esta consecuencia del obrar omisivo de la parte demandante ya ha sido señalada por la jurisprudencia de esta Sala, como se expresó en Sentencia del 22 de agosto de 2013, en la cual se afirma lo siguiente:

“Se entiende que le corresponde al actor probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección se pretende con la acción.

Es evidente que no basta con indicar que determinados hechos violan los derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su afectación o vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, la jurisprudencia de esta Sección ha indicado:

“...la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por la parte actora popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998,

tiene la carga de la prueba. “Dado que los actores no demostraron de ninguna manera el supuesto hecho que generaba la violación de los derechos colectivos (...) confirmará la Sala la sentencia proferida, en primera instancia, por el tribunal de instancia.”

Con fundamento en lo anterior la procedencia de la acción popular se sujeta a que, de los hechos de la demanda se pueda deducir siquiera sumariamente una amenaza a los derechos colectivos, entendidos estos como intereses de representación difusa, en la medida en que su titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas, la obligación de que la acción se dirija contra persona natural o jurídica o autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito este último que requiere que la acción u omisión sea probada por la parte actora, o que del acervo probatorio obrante en el expediente el juez pueda deducir la vulneración del o de los derechos colectivos pues de lo contrario no puede ni podrá dar orden alguna tendiente proteger y normalizar una situación con la expedición de la sentencia producto de la acción popular (...).”
(Subrayas de la Sala).

De esta manera, la demostración de la vulneración de los derechos colectivos previstos en los literales c) y d) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 era una carga que correspondía a los demandantes y no se cumplió. Consideración que se refuerza dado que fueron los propios actores quienes indicaron que la afectación a los derechos colectivos se derivaba de las pruebas técnicas allegadas por las autoridades ambientales regionales, sin que del análisis la Sala llegara a dicha conclusión.

Lo mismo ocurre con los supuestos impactos electromagnéticos, habida cuenta de que los recurrentes tan sólo se limitan a enunciar su eventual existencia, sin entrar a demostrar siquiera sumariamente que ésta en efecto se pueda presentar. Para tratar de justificar su inactividad probatoria, acuden al principio de precaución, el cual comporta unas aristas muy específicas para su aplicación, en especial la de que no está previsto para suplir la falta a la carga de la prueba. En efecto, la simple ignorancia no puede ser equiparada a la incertidumbre, dado que el análisis que debe desarrollarse en esta materia debe partir de la existencia de elementos de juicio que permitan llevar a determinar los riesgos para poder conjurarlos.

En ese orden de ideas, se destaca que uno de los elementos esenciales del principio de precaución es la existencia de un mínimo de certeza que, aunque insuficiente e incompleto, permite partir de un punto cierto y no de una ignorancia absoluta.

Así las cosas, es claro que el principio de precaución no está llamado a actuar cada vez que no se cuente con pruebas ni pretende suplir esta necesidad, sino que por el contrario parte de un mínimo de certeza que debe estar probado, pues de lo contrario podrían presentarse decisiones arbitrarias y sin fundamento alguno.

Es importante mencionar que la ausencia del Diagnóstico Ambiental de Alternativas en la adopción de la decisión de licenciamiento, tampoco tiene la virtualidad de demostrar en sí misma la vulneración de los derechos que se invocan como vulnerados, pues se trata de un reparo que traen a colación los demandantes y la CRQ sin que medie argumento ni medio probatorio alguno tendiente a evidenciar que tal aspecto puede llegar a afectar el aprovechamiento racional de los recursos, o el derecho a un ambiente sano, ya que por demás, los reparos de legalidad en juicios como el de la referencia se encuentran prohibidos por mandato del inciso segundo del artículo 144 del CPACA.

5.4.2. De la necesidad de modificar la sentencia de primera instancia

Con base en todo lo expuesto se puede concluir entonces, que no se acreditó en el presente proceso la vulneración del Paisaje Cultural Cafetero, la flora y fauna del sector y el espectro electromagnético por la instalación del cableado eléctrico.

De otro lado, es verificable la vulneración de las rondas de protección hídrica de las torres que fueron identificadas en el acápite 5.4.1.1.

En ese sentido, la necesidad de modificar la sentencia de primera instancia responde a las órdenes dadas para la protección de los derechos colectivos, toda vez que, de una parte, sujetó dichas órdenes a la medida preventiva que hoy se encuentra levantada, y de otra, obran en el expediente pruebas que llevan a modificar la sentencia apelada.

En este sentido, se revocará el literal a) del numeral tercero de la sentencia del 22 de octubre de 2015, en lo referente a la suspensión de actividades en la torre 4.

Por otro lado, se mantendrá la orden de suspensión de actividades al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada asociadas al Proyecto denominado *“UPME-02 del 2009 Subestación Armenia a 230 Kv y Líneas de Transmisión Asociadas”*, que fue levantada en la Resolución nro. 0822

del 4 de agosto de 2016 expedida por la ANLA, hasta tanto dicha entidad profiera el acto administrativo mediante el cual apruebe la modificación o variación de la licencia ambiental.

Igualmente, en atención a que del análisis probatorio realizado en esta providencia se concluyó que las torres 3 y 13 afectan áreas mínimas de protección de rondas hídricas, se extenderá la medida de suspensión a estas dos torres y se ordenará a la CRQ practicar en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, la medición en el sitio con el fin de determinar con claridad, si existen manantiales o cuerpos de agua cuya ronda hídrica deba ser protegida. Dicha información deberá ser remitida a la ANLA, autoridad que, luego de recibir el informe técnico elaborado por la CRQ, definirá si se mantiene o no la suspensión de conformidad con los resultados arrojados, y en caso afirmativo, establecerá las condiciones que se requieran para su levantamiento.

En lo demás se confirmará la sentencia apelada.

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

PRIMERO: REVOCAR el literal el literal a) del numeral tercero de la sentencia del 22 de octubre de 2015, en lo referente a la suspensión de actividades en la torre 4, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: MODIFICAR el literal b del numeral tercero de la sentencia del 22 de octubre de 2015 dictada por el Tribunal Administrativo de Quindío de la siguiente manera:

*“**TERCERO:** Como medidas de protección de los derechos colectivos encontrados como vulnerados dispone:*

a) Mantener la orden de suspensión de actividades al interior de los Distritos de Conservación de Suelos Barbas-Bremen y La Marcada asociadas al Proyecto denominado “UPME-02 del 2009 Subestación

Armenia a 230 Kv y Líneas de Transmisión Asociadas”, que fue levantada en la Resolución nro. 0822 del 4 de agosto de 2016, expedida por la ANLA, hasta tanto dicha entidad profiera el acto administrativo mediante el cual apruebe un cambio menor dentro del giro ordinario de la actividad o modifique la licencia ambiental.

Así mismo, se extiende la medida de suspensión a las torres 3 y 13 del proyecto, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, y se ordena a la CRQ practicar en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, la medición en el sitio con el fin de determinar con claridad, si existen manantiales o cuerpos de agua cuya ronda hídrica deba ser protegida. Información que deberá remitir a la ANLA, autoridad que, luego de recibir el informe técnico elaborado por la CRQ, definirá si se mantiene o no la suspensión aquí ordenada de conformidad con los resultados arrojados, y en caso afirmativo, establecerá las condiciones que se requieran para su levantamiento.

- b) Ordenar a la Empresa de Energía de Bogotá EEB dar estricto cumplimiento a lo dispuesto por la ANLA en la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 0582 del 05 de junio de 2014, para la ejecución del Proyecto UPME 02-2009, Subestación Armenia 230 Kv y Líneas de Transmisión Asociadas.*

- c) Ordenar a la ANLA continuar ejercitando la supervisión, seguimiento y vigilancia en relación al cumplimiento y observancia por parte de la EEB, al contenido y alcance de la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 582 del 05 de junio de 2014, para el Proyecto referido previamente, adoptando de ser el caso, las medidas de corrección, protección al medio ambiente y control que estime pertinentes y convenientes para la salvaguarda de los derechos colectivos que hoy se declaran como transgredidos.*

- d) Exhortar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, a fin que, como autoridad ambiental para la Región y de manera concreta*

para el Departamento del Quindío, preste su asistencia en las oportunidades que la ANLA así lo requiera e intervenga en la vigilancia del cumplimiento de la presente providencia”.

TERCERO: CONFIRMAR en sus demás partes la sentencia apelada.

CUARTO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 14 de marzo de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado