

ACCIÓN POPULAR - Ampara los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al goce del espacio público y a la utilización de los bienes de uso público / DERECHO COLECTIVO AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO - Se vulnera por los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín al no hacer entrega de los predios correspondientes a las áreas de cesión obligatorias para parques y edificaciones comunales, e igualmente, por parte del municipio de Popayán al no adelantar las gestiones necesarias para materializar dicha entrega

[E]stá claro que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín no entregaron los predios correspondientes a las áreas de cesión obligatorias para parques y edificaciones comunales de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 12 de 1964 y con el compromiso adquirido en la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966, por lo tanto la Sala confirmará el numeral primero de la parte resolutive del fallo de primera instancia en lo atinente a la declaratoria de vulneración del derecho colectivo de la comunidad del barrio Ciudad Jardín al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público por parte de los particulares (...). Igualmente, se confirmará la declaratoria de vulneración del referido derecho colectivo por parte del Municipio de Popayán por haber omitido adelantar las actuaciones y gestiones necesarias para procurar la entrega material de los predios que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín estaban obligados a ceder para parques y edificaciones comunales en dicho sector.

ACCIÓN POPULAR - Ampara los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al goce del espacio público y a la utilización de los bienes de uso público / DERECHO COLECTIVO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y A LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO - Se vulnera por la falta de efectividad de la Corporación Autónoma Regional del Cauca en procura de la recuperación, conservación y protección del humedal Ciudad Jardín

[L]a Sala considera que el argumento de los particulares impugnantes, en el que afirman que el humedal Ciudad Jardín actualmente no existe y que, por lo tanto, no hay lugar a la protección invocada en la presente acción popular no puede ser de recibo en esta instancia, pues con ello se desconocería no solo la historia misma del referido ecosistema recogida en los documentos técnicos con los que la CRC caracterizó y elaboró su plan de manejo, sino también el extenso y profundo material probatorio obrante en el expediente que demuestra contundentemente que el humedal existe y que debe ser preservado y conservado no solo para beneficio de los habitantes del barrio Ciudad Jardín sino para toda la comunidad de Popayán. (...). Para la Sala, no es posible afirmar que el a quo incurrió en una indebida valoración de la inspección judicial decretada en el proceso solo por no fallar a favor de la tesis sobre la inexistencia del humedal, todo lo contrario, lo que denota el fallo impugnado es que se hizo un análisis integral del material probatorio allegado al expediente sin hacer estudios aislados de las pruebas. Dicho análisis en conjunto fue lo que le permitió al Tribunal concluir que el humedal si existía, pues desde el año 2003 los pronunciamientos de las autoridades competentes han sido sistemáticos, reiterativos y coincidentes sobre este aspecto. (...). [E]l abundante material probatorio obrante en el expediente lo que demuestra es que las acciones llevadas a cabo por estos particulares generaron un deterioro aún mayor del referido ecosistema, pese a los innumerables llamados de atención y recomendaciones de las autoridades ambientales para procurar la conservación del mismo e incluso, pese a los procesos sancionatorios ambientales iniciados en su contra y a las medidas

cautelares decretadas en este proceso en el año 2011. (...). [L]a Sala considera que fue acertada la decisión del Tribunal de declarar que la CRC también conculcó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, toda vez que como autoridad ambiental, al cabo de 15 años no ha sido capaz de preservar las condiciones del humedal Ciudad Jardín y evitar su deterioro. (...). [L]as Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011 expedidas por la CRC, son el soporte jurídico de todos los procesos sancionatorios ambientales que se tramitan en contra de los particulares demandados que han intervenido el humedal, ya que en las mismas se consignaron una serie de obligaciones, directrices y recomendaciones para conservar el área efectiva del humedal y su franja de protección, como por ejemplo, prohibir la urbanización y cualquier otra conducta que atente contra el humedal. Así las cosas, de suspenderse definitivamente los efectos de estos actos administrativos se dejarían en un limbo jurídico todos estos procesos, con las evidentes consecuencias que esto generaría para la conservación del propio ecosistema. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala deberá revocar el numeral sexto de la parte resolutive del fallo de 9 de abril de 2015, toda vez que no encuentra argumento ni prueba alguna que permita inferir que las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011, hayan carecido del debido apoyo técnico y por ello no se puede afirmar que con su expedición se vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano o a la existencia de un equilibrio ecológico. (...). [L]a falta de efectividad de las actuaciones de la CRC en procura de la recuperación, conservación y protección del humedal Ciudad Jardín, el cual es un bien de interés público, también constituye una conculcación del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, pues impide que la comunidad disfrute los beneficios de este ecosistema, por lo tanto la decisión del Tribunal de declarar a dicha entidad vulneradora del referido derecho colectivo deviene de sus omisiones como autoridad ambiental y no de una presunta inactividad para hacer cumplir normas urbanísticas relacionadas con cesiones obligatorias, pues claramente eso no es de su competencia.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 66 NUMERAL 3 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 144

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la posibilidad de ordenar la suspensión de los efectos de un acto administrativo para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, en procesos instaurados antes del año 2012, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 19 de agosto de 2010, exp. 2004-00848-02, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Bogotá, D.C., doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 19001-23-31-000-2011-00182-02(AP) ACUMULADO
19001-23-00-001-2011-00055-00(AP)**

Actor: DARÍO ENRIQUE TORRES CASTILLO

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA - CRC, MUNICIPIO DE POPAYÁN Y LOS SEÑORES TOMÁS, MARÍA JOSÉ y MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, EDGAR SALAZAR CRUZ e ILEANA MOSQUERA CAICEDO

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA – CRC¹ y los señores TOMÁS, MARÍA JOSÉ y MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ, NORBEY MARTIN MUÑOZ OROZCO e ILEANA MOSQUERA CAICEDO**, (demandados) contra la sentencia de 9 de abril de 2015, proferida por el **Tribunal Administrativo del Cauca²**.

I. ANTECEDENTES

I.1.- ACCIÓN POPULAR RADICADA BAJO EL NÚM. 2011-00182

El ciudadano **DARÍO ENRIQUE TORRES CASTILLO**, actuando en nombre propio, presentó acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998³, contra la **CRC, el MUNICIPIO DE POPAYÁN⁴ y los señores TOMÁS, MARÍA JOSÉ y MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, EDGAR SALAZAR CRUZ e ILEANA MOSQUERA CAICEDO**, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, presuntamente vulnerados con ocasión de la expedición de las Resoluciones

¹ En adelante CRC.

² En adelante el Tribunal.

³ Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones

⁴ En adelante el Municipio.

núms. 063 de 5 de marzo de 2010⁵ y 113 de 28 de abril de 2010⁶, a través de las cuales *“se declara el área efectiva del Humedal Ciudad Jardín, se delimita y establece su franja de protección y su área de producción”*.

Por lo anterior, solicitó que se declarara la nulidad de las Resoluciones núms. 063 y 113 de 2010, expedidas por la **CRC** y se ordenara retirar los elementos extraños al ecosistema, tales como campamentos, maquinaria y demás objetos que han afectado el humedal del Barrio Ciudad Jardín, comprendido entre las carreras 7^a, 8^a y 9^a y las calles 22N⁷, 23N y 24AN Norte del Municipio.

I.2.- ACCIÓN POPULAR RADICADA BAJO EL NÚM. 2011-00055

El mismo señor **DARÍO ENRIQUE TORRES CASTILLO**, instauró otra acción popular en contra del **MUNICIPIO** y los señores **TOMÁS, MARÍA JOSÉ y MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, EDGAR SALAZAR CRUZ e ILEANA MOSQUERA CAICEDO** con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbano respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y la moralidad administrativa, los cuales considera vulnerados debido a que estos como dueños de unos lotes en los que se encuentra ubicado un humedal, no cedieron unos predios o zonas para el uso público de la comunidad del barrio Ciudad Jardín del Municipio de Popayán, tal y como lo ordenaba el artículo 56 del Acuerdo 12 de 8 de octubre de 1964 expedido

⁵ En adelante Resolución núm. 063 de 2010.

⁶ En adelante Resolución núm. 113 de 2010.

⁷ N refiere a norte.

por el Concejo Municipal⁸, norma que regulaba para la época los temas urbanísticos de la citada localidad.

I.3.- HECHOS

I.3.1.- ACCIÓN POPULAR RADICADA BAJO EL NÚM. 2011-00182

Indicó que, en la intersección entre las calles 22N y 24AN con las carreras 7ª y 9ª de la Ciudad de Popayán, existe un humedal de aproximadamente 29.000 m², sobre el cual, la comunidad del barrio Ciudad Jardín, desde hace más de 25 años, ha efectuado labores de adecuación, cuidado y conservación del ecosistema al acondicionar en el sitio una cancha de fútbol, sembrar árboles y pasto e instalar ornamentación para que los vecinos del lugar tuvieran una zona de esparcimiento.

Sostuvo que, es sabido por la comunidad del sector que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín, dueños de los predios en los que se encuentra ubicado el humedal referido, debían ceder dichos terrenos al Municipio para la construcción de parques y zonas comunes, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56 de Acuerdo 12 de 1964, expedido por el Concejo Municipal.

Adujo que, debido a la preocupación de la comunidad por conservar el humedal, desde el año 2001 empezaron a acudir al Ministerio de Ambiente con la finalidad de obtener asesoría en el tema, en virtud de lo cual se concretó una visita al sector que se llevó a cabo el 15 y 16 de diciembre de 2003, a la que también asistieron algunos funcionarios de la CRC.

Expresó que, como resultado de la señalada visita la Oficina de Investigaciones

⁸ Por el cual se aprueba el Plan Reglador de Popayán y se dicta el Código de Urbanismo. En adelante Acuerdo 12 de 1964.

Ambientales de la CRC expidió el Informe 200-01526 de 6 de febrero de 2004, en el que concluyó que en efecto existía un humedal en el referido sector el cual presentaba características de *“estado sucesionales avanzados”* y se señalaron algunas recomendaciones relacionadas con la conservación del ecosistema, tales como *“revisar la categoría del uso de los suelos donde se encuentra el humedal, establecer alternativas de uso del este humedal, como puede ser zonas de recreación, áreas de reserva para la sociedad civil, áreas destinadas a la observación del paisaje...”*.

Manifestó que, el día 23 de octubre de 2009, el entonces Director de la CRC, en una audiencia pública de rendición de cuentas denominada *“Caracterización de los Humedales de la Meseta de Popayán”*, informó sobre la existencia del humedal Ciudad Jardín dando a conocer un estudio de la ONG World Wild Fund for Nature, en adelante WWF, realizado entre los años 2004-2008, en el que se determinó que su extensión era de 29.000m² y que tenía un valor histórico y un potencial estético para la ciudad a pesar de que encontraba bastante intervenido.

Adujo que, el día 3 de enero de 2011 el señor **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO**, uno de los dueños de los predios en los que se ubica el humedal, irrumpió en el mismo y taló 30 árboles de especies nativas alegando para ello su derecho como propietario y la existencia de las Resoluciones núms. 063⁹ y 113 de 2010¹⁰, expedidas por la CRC, en las que se determinó una disminución significativa del tamaño del humedal de 29.000m² a 4.000m², con el objeto de darle viabilidad a un proyecto urbanístico en dicha área de protección especial.

⁹ *“Por la cual se declara el área efectiva del humedal Ciudad Jardín, se delimita y establece su franja de protección y su área de producción, según el concepto técnico del 21 de diciembre de 2009, dando alcance a la zonificación elaborada en el estudio del plan de manejo de humedales de la meseta de Popayán realizado por la CRC y se adoptan otras determinaciones”*. En adelante Resolución núm. 063 de 2010.

¹⁰ *“Por la cual se aclara y modifica la Resoluciones núm. 063 de 5 de marzo de 2010, la cual declara el área efectiva del humedal Ciudad Jardín, se delimita y establece su franja de protección y su área de producción, según el concepto técnico del 21 de diciembre de 2009, dando alcance a la zonificación elaborada en el estudio del plan de manejo de humedales de la meseta de Popayán realizado por la CRC y se adoptan otras determinaciones”*. En adelante Resolución núm. 113 de 2010.

Explicó que, la reducción del tamaño del humedal se hizo a espaldas de la comunidad y con posterioridad a la audiencia pública en la que el Director de la CRC, como se explicó en líneas anteriores, ya había informado que dicho ecosistema tenía 29.000 m².

Señaló que, en los días siguientes a la tala de árboles referida, la comunidad del barrio Ciudad Jardín, mediante un derecho de petición, le solicitó a la CRC copia auténtica de las Resoluciones mencionadas, las cuales fueron entregadas al Presidente de la Junta de Acción Comunal el día 27 de enero de 2011 y este interpuso un recurso de reposición solicitando la revocatoria de las mismas; sin embargo, hasta la fecha de la instauración de la presente acción popular dicho recurso no había sido resuelto.

Manifestó que, las Resoluciones núms. 063 y 113 de 2010 se expidieron de forma irregular, ya que no se le informó ni consultó con antelación a la comunidad y la decisión contenida en las mismas no refleja el resultado de los estudios técnicos realizados por la autoridad competente durante los cinco (5) años previos a su expedición.

Resaltó que, las Resoluciones mencionadas desconocen lo concluido por la propia CRC en la audiencia pública celebrada el 23 de octubre de 2009 y simplemente obedecen a unas reuniones llevadas a cabo con posterioridad entre la CRC y los propietarios del predio en el que se ubica el humedal, sin hacer partícipes a la comunidad, a pesar de que se trataba de un tema de gran importancia para los habitantes del sector.

Sostuvo que, en los 15 días que duraron dichas reuniones privadas se

desestimaron los estudios especializados de más de cuatro (4) años elaborados por la WWF y se expidió el *“CONCEPTO TÉCNICO HUMEDAL CIUDAD JARDÍN”* el cual se ajustó a los intereses de los propietarios del predio y no a la búsqueda de la conservación del ecosistema.

Manifestó que, en el referido concepto se atendió la solicitud de revisar la delimitación del humedal pese a que los estudios especializados ya habían establecido la extensión de dicho ecosistema.

Indicó que, la comunidad de la zona aledaña al humedal solo conoció los actos administrativos que debilitaron el mismo hasta el 27 de enero de 2011, es decir, 11 meses después de su expedición, fecha para la cual dichas decisiones ya habían causado graves daños.

Expresó que, las Resoluciones núms. 063 y 113 de 2010 debieron sustentarse en el estudio técnico especializado realizado por la WWF y la CRC entre los años 2003 y 2008 y en los argumentos presentados por el propio Director de la CRC en la audiencia de rendición de cuentas celebrada el 23 de octubre de 2009, de lo cual se podía concluir con claridad que el área de protección del humedal era de 29.000 m²; no obstante, dichos análisis fueron omitidos en las reuniones que se llevaron a cabo posteriormente entre la CRC y los dueños de los predios, sin presencia de la comunidad, que trajeron como consecuencia la reducción ostensible del área del humedal a solo 4.000m².

Explicó que, durante las reuniones mencionadas el propietario del predio le presentó a la CRC un proyecto urbanístico para intervenir la zona, el cual desconocía los compromisos previamente adquiridos para la preservación del humedal y el manejo que la comunidad le venía dando al mismo.

Afirmó que, la comunidad del sector aledaño al humedal siempre ha tenido interés en el mismo, por eso recuperó la zona, la acondicionó, la ornamentó y la colocó a disposición de todos los ciudadanos de Popayán.

Aseguró que, como consecuencia del cumplimiento de las Resoluciones núms. 063 y 113 de 2010, el humedal y los terrenos adyacentes que habían sido recuperados por la comunidad desde hace más de 25 años, fueron arrasados por los propietarios del predio con maquinaria pesada, destruyendo la vegetación nativa del ecosistema, lo que constituye un claro daño a los recursos naturales.

Añadió que, gracias a unas denuncias oportunas presentadas por la comunidad ante las autoridades competentes, las obras civiles que se adelantaban en la zona de reserva natural fueron suspendidas temporalmente, dado que los propietarios del predio no tenían los permisos y licencias correspondientes.

Finalmente, adujo que las Resoluciones núms. 063 y 113 de 2010 que redujeron el humedal Ciudad Jardín de 29.000m² a solo 4.000m², simplemente buscan dar vía libre a un proyecto urbanístico en el sector sin tener en cuenta el daño ecológico que este puede causar.

I.3.2.- ACCIÓN POPULAR RADICADA BAJO EL NÚM. 2011-00055

Manifestó que, el literal a) del artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964, establecía que *“en las urbanizaciones se cederá del ocho al once por ciento (8-11%) para parque y edificaciones comunales”*.

Afirmó que, en cumplimiento de la norma citada la familia **MOSQUERA CAICEDO**,

urbanizadores del barrio Ciudad Jardín, mediante Escritura Pública núm. 627 de 28 de mayo de 1966¹¹, le cedieron al Municipio las áreas de uso público para el beneficio de la comunidad del sector, tal y como quedó expresamente consignado en las cláusulas primera y séptima del citado documento.

Adujo que, a pesar de lo anterior, al revisar la referida escritura se encontraron varias inconsistencias que afectan su legalidad, toda vez que los urbanizadores solo materializaron la cesión del espacio público para la construcción de las calles y carreras pero nada dijeron respecto de las áreas destinadas para parques y edificaciones comunales que según la norma antes señalada debía ser entre el 8% y el 11% del total de la zona a urbanizar.

Explicó que, en la Escritura Pública núm. 627 de 1966, si bien se contemplaron unas cláusulas referentes a este tema, en ellas solo se transcribió la norma municipal, esto es, el literal a) del artículo 56 del Acuerdo 12 de 8 de octubre de 1964, pero no se estableció ninguna especificación concreta de cuáles iban a ser esas zonas públicas, por lo tanto los urbanizadores jamás materializaron esta obligación.

Sostuvo que, el literal b) del artículo 51 de Acuerdo 12 de 1964, vigente para la época en que se debían entregar los predios referidos, expresamente señalaba que *“el urbanizador hará la cesión al Municipio de las zonas de las calles, plazas, parques, lotes escolares y demás zonas públicas exigidas de acuerdo con el proyecto aprobado en Planeación, cesión que solo considerará aceptada una vez que en la Personería Municipal repose copia de la escritura pública correspondiente debidamente registrada y el certificado del Registrador de Instrumentos Públicos y Privados, hasta la fecha de registro, en que conste que*

¹¹ En adelante Escritura Publica núm. 627 de 1966.

las zonas cedidas se hallan libres”.

Señaló que, la norma mencionada fue incumplida por los urbanizadores, por lo tanto nunca se materializó la cesión de los predios para zonas de uso público; sin embargo, se le hizo creer a la comunidad y al mismo municipio que los predios sí habían sido entregados.

Expresó que, la Administración Municipal de Popayán¹² consciente de la ilegalidad de la cesión de las áreas públicas hecha a través de la Escritura Pública núm. 627 de 1966, mediante Oficio núm. 193 de 23 de mayo de 1986, le exigió a la familia propietaria del predio ceder y legalizar el terreno para la urbanización Ciudad Jardín, de conformidad con lo ordenado en el artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964, en los siguientes términos: *“confrontamos los documentos aquí existentes con los planos aprobados por la Oficina de Planeación Municipal, se pudo constatar que en la mencionada urbanización falta por ceder un lote de terreno (una manzana según el plano aprobado) destinado exclusivamente a parque. Por lo anteriormente expuesto, acudo a usted para que en su calidad de representante de la familia MOSQUERA CAICEDO, nos colabore a LEGALIZAR dicha situación, y de esta forma entregar a nuestro MUNICIPIO un parque que en esta zona beneficiará a muchos habitantes, además le daríamos un regalo a Popayán al cumplir sus 450 años”.*

Anotó que, frente al requerimiento mencionado el Municipio nunca obtuvo una respuesta por parte de la familia urbanizadora.

Resaltó que, posteriormente, la Contraloría Municipal de Popayán mediante el

¹² Si bien el actor refiere que este oficio lo suscribió la Administración Municipal de Popayán, es decir, la Alcaldía, revisado el documento se advierte que fue el Personero Municipal.

Oficio IOC de 29 de diciembre de 1997, le certifica a la Junta de Acción Comunal del Barrio Ciudad Jardín que la familia urbanizadora no cedió predio alguno para zonas de uso público, toda vez que de los 106.000 m² que tiene el barrio Ciudad Jardín, solo se entregaron 24.650 m² para vías públicas y cero (0) m² para parques y edificación comunales, por lo que la familia MOSQUERA CAICEDO le quedó debiendo al municipio un área de 11.660 m², que constituye el 11% de la extensión total de la urbanización, tal y como lo exige el artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964.

Agregó que, la comunidad en varias oportunidades les ha solicitado a los diferentes alcaldes del Municipio –desde 1999 al 2010- que resuelvan la situación aludida, pero todos han eludido el tema.

Indicó que, ya se agotaron todos los conductos administrativos establecidos para intentar solucionar el tema de la entrega de los predios para zonas de uso público en la urbanización Ciudad Jardín, pero ninguna de las Administraciones ha tenido voluntad para remediar la situación, lo que demuestra una omisión gubernamental que vulnera los derechos e intereses colectivos de la comunidad de este sector.

Advirtió que, en el barrio Ciudad Jardín actualmente existen unos predios de propiedad de la familia urbanizadora con los cuales se puede exigir el cumplimiento de la norma municipal varias veces referida.

Indicó que, existe un lote de 1.600m² con el código catastral 01-02-0044-0001 e identificado con la matrícula inmobiliaria 120-12369, ubicado en la carrera 6^a con calle 22 Norte Esquina de propiedad de los señores **MANUEL ENRIQUE, TOMAS y MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA**. Así mismo hay otro grupo de lotes que suman 29.000m² con códigos catastrales 01-02-0061-001, 01-02-0062-0001, 01-

02-0063-0001, 01-02-0069-0007 e identificados con matrícula inmobiliaria 120-8593 ubicados en las Calles 22 Norte, 23 Norte, 24 Norte y 24 A Norte en intersección con las Carreras 7ª y 8ª de propiedad de **MANUEL ENRIQUE, TOMAS y MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA y ILEANA MOSQUERA DE CAICEDO.**

Afirmó que, en el grupo de lotes que suma 29.000 m2 la comunidad del barrio Ciudad Jardín, desde hace más de 20 años, acondicionó una cancha de futbol y unas zonas verdes, las cuales ha venido utilizando de forma pacífica y continuada, en el entendido de que es un sector de protección del humedal que allí existe.

Recordó que, el sector referido fue declarado como humedal por la CRC según Concepto 200-01526 de 6 de febrero de 2004, el cual fue expedido luego de una visita técnica de profesionales de dicha entidad junto con funcionarios de la Dirección General de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial.

Sostuvo que, en el referido concepto se concluyó que a los terrenos en los que se ubica el lote de 29.000m2 se les debe cambiar la categoría de uso de suelo, ya que su condición no se ajusta para la realización de proyectos productivos y era necesario establecer alternativas de uso de estos humedales como podían ser zonas de recreación, áreas de reserva de la sociedad civil, áreas destinadas a la observación del paisaje, entre otras, por lo tanto es claro que la Administración Municipal tiene en dicho predio la solución del espacio público reclamado por la comunidad.

Añadió que, según Oficio núm. 6626 de 2 de diciembre de 2010, expedido por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. ESP, se dio viabilidad al

suministro de servicio para un proyecto de vivienda de 415 unidades habitacionales que se ubicaría entre las carreras 7ª y 9ª en intersección con las calles 22N a 24AN.

Adujo que, el mencionado proyecto causaría un daño irreparable a los derechos colectivos de la comunidad del sector, pues les impediría reclamar el espacio público a que tienen derecho e incluso seguir gozando de los acondicionamientos que desde hace más de 20 años hicieron en la zona.

Informó que, los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín, sin las licencias o permisos correspondientes, están adelantando una serie de obras en la zona de reserva del humedal, como la tala de árboles y el cerramiento del lote.

Finalmente, resaltó que la omisión de la Administración Municipal para adelantar las gestiones necesarias para que los urbanizadores de este sector cedan definitivamente los predios que corresponden a zonas de uso público constituye una flagrante vulneración de los derechos colectivos de la comunidad del sector y si se llegara a concretar el proyecto urbanístico en la zona, se produciría un daño irreparable no solo para el humedal, sino para todos los habitantes del barrio Ciudad Jardín.

I.4. – PRETENSIONES

I.4.1.- ACCIÓN POPULAR RADICADA BAJO EL NÚM. 2011-00182

En la presente acción popular el actor expuso las siguientes pretensiones:

“[...] Con fundamento en los hechos expuestos que demuestran el compromiso de la comunidad por el lugar, la normatividad que nos rige y sustenta, muy comedidamente solicito a los honorables Jueces Administrativos, que previo el reconocimiento de mi personería para actuar como actor, y cumpliendo el trámite

procesal de la acción, solicito se sirvan declarar que la accionada CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA CRC, por ACCIÓN (artículo 9 de la Ley 472 de 1998) al expedir unos actos administrativos en forma irregular que han transgredido derechos constitucionales fundamentales y legales como: la participación democrática; la participación de todos en las decisiones que los afecten; la obligación del Estado y de las personas de proteger la riqueza natural de la Nación; la protección por los bienes públicos; la igualdad real; controvertir las decisiones administrativas; a gozar de un ambiente sano contenidos en los artículos 1, 2, 8, 13, 40, 63, 79 y 95-8 de la Constitución Nacional, al igual que la existencia de dichos actos ha implicado un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración y agravio a los derechos e intereses colectivos contenidos en los literales a, b, c, d del artículo 4º de la Ley 472 de 1998. En consecuencia, con el fin de evitar un daño contingente y que cese el peligro, la amenaza sobre la Reserva natural solicito:

1. SE DECLARE LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RESOLUCIÓN 63 DE 5 DE MARZO DE 2010 Y LA RESOLUCIÓN ACLARATORIA 113 DE 28 DE ABRIL DE 2010 EXPEDIDAS POR LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA CRC.

2. COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD SE ORDENE LA RESTITUCIÓN DE LAS COSAS A SU ESTADO ANTERIOR, RETIRANDO TODOS LOS ELEMENTOS EXTRAÑOS QUE ESTÁN EN EL ECOSISTEMA COMO LAS CONSTRUCCIONES DE CAMPAMENTOS, CERRAMIENTOS, MAQUINARIA Y DEMÁS ELEMENTOS QUE HAN AFECTADO EL PAISAJISMO DEL LUGAR COMPRENDIDO EN LAS CARRERAS 7ª, 8ª Y 9ª EN INTERSECCIÓN CON LAS CALLES 22 NORTE, 23 NORTE, 24 NORTE Y 24 A NORTE, ÁREA DONDE ESTA UBICADO EL HUMEDAL DEL BARRIO CIUDAD JARDÍN, Y SE PERMITA A LA COMUNIDAD SEGUIR CON LA CONSERVACIÓN, CUIDADO Y MANEJO DE LA RESERVA, COMO TAMBIÉN SE IMPIDA TODA CLASE DE INTERVENCIÓN QUE AFECTE LA RESERVA. IGUALMENTE QUE SE INSCRIBA LA SENTENCIA EN EL REGISTRO INMOBILIARIO NÚM. 120-8593.

3. QUE SE CONDENE EN COSTAS Y GASTOS DE PROCESO A LA ACCIONADA.

IV. MEDIDAS CAUTELARES:

Con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración de los derechos o intereses colectivos como se evidencian con los hechos y pruebas aportadas por la expedición en forma irregular de los actos administrativos cuestionados en esta reclamación y la decisión desafiante del propietario de los predios de arrasar con el ecosistema bajo el amparo de las Resoluciones expedidas irregularmente, solicito con fundamento en los artículos 17 inciso 4º y 25 de la Ley 472 de 1998 se decreten las siguientes MEDIDAS CAUTELARES mientras se deciden de fondo las pretensiones planteadas con el fin de evitar que el daño sea irreparable en el RECURSO NATURAL afectado directamente por las decisiones tomadas por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CAUCA CRC, en el siguiente sentido:

1.- COMO MEDIDA CAUTELAR (artículos 17 inciso 4º y 25 de la Ley 472 de 1998) SE ORDENE LA SUSPENSIÓN DE TODOS LOS EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES 063 DE 5 DE MARZO DE 2010 Y LA 113 DE 28 DE ABRIL DE 2010 MIENTRAS SE RESUELVE DE FONDO LAS PRETENSIONES PLANTEADAS EN LA PRESENTE RECLAMACIÓN.

2.- COMO MEDIDA CAUTELAR (artículos 17 inciso 4º y 25 de la Ley 472 de 1998) SE ORDENE LA SUSPENSIÓN DE TODAS LAS ACCIONES DE HECHO QUE VIENEN DESARROLLANDO LOS PROPIETARIOS DE LOS PREDIOS DONDE ESTA UBICADO EL RECURSO NATURAL, ESTO ES, EN LA CALLE 22 NORTE, 23 NORTE, 24 NORTE Y 24 A NORTE EN INTERSECCIÓN CON

LAS CARRERAS 7ª, 8ª Y 9ª EN EL BARRIO CIUDAD JARDÍN, AL IGUAL QUE SE RETIRE DEL ECOSISTEMA TODOS LOS ELEMENTOS EXTRAÑOS QUE ESTÁN CONTAMINANDO EL LUGAR COMO CAMPAMENTOS, CERRAMIENTOS CON LONAS DE COLOR (VER) Y MAQUINARIA CON EL FIN DE QUE EL HUMEDAL NO SE AFECTE MIENTRAS, SE RESUELVE DE FONDO LAS PRETENSIONES PLANTEADAS EN LA PRESENTE RECLAMACIÓN.

3.- COMO MEDIDA CAUTELAR (artículos 17 inciso 4º y 25 de la Ley 472 de 1998) SE ORDENE LA SUSPENSIÓN A TODAS LAS AUTORIDADES COMPETENTES Y DEMÁS ENTES RELACIONADAS CON LA EXPEDICIÓN DE LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN, LICENCIAS AMBIENTALES, PERMISOS QUE TENGAN QUE VER CON AUTORIZACIÓN DE PROYECTOS URBANÍSTICOS EN EL SECTOR, PARA QUE SUSPENDAN LOS TRÁMITES Y EFECTOS DE ESTOS, SI SE HAN EXPEDIDO MIENTRAS SE RESUELVE DE FONDO LAS PRETENSIONES PLANTEADAS EN LA PRESENTE RECLAMACIÓN.

4.- COMO MEDIDA CAUTELAR (artículos 17 inciso 4 y 25 de la ley 472 de 1998) MIENTRAS SE RESUELVEN DE FONDO LAS PRETENSIONES, SE ORDENE EL INGRESO DE LA COMUNIDAD A LA RESERVA NATURAL PARA QUE CONTINÚE CON EL CUIDADO, CONSERVACIÓN Y RECUPERACIÓN, YA QUE DESDE QUE FUE CERRADO Y ARRASADO POR LA MAQUINARIA HA EMPEZADO NUEVAMENTE LA CONTAMINACIÓN CON BASURAS, ESCOMBROS Y LAS OBRAS CIVILES QUE SE HAN IMPLEMENTADO CON EL FIN DE SECAR LOS PANTANOS Y CAUSAR SU DESAPARICIÓN[...].”.

I.4.2.- ACCIÓN POPULAR RADICADA BAJO EL NÚM. 2011-00055

En la presente acción popular el actor expuso las siguientes pretensiones:

“[...] Con fundamento en los hechos expuestos y la normatividad que los rige y sustenta, muy comedidamente solicito a los honorables Jueces Administrativos, que previo el reconocimiento de mi personería para actuar como actor, y cumpliendo el trámite procesal de la acción, solicito se sirvan declarar la vulneración de los derechos e intereses colectivos por el accionado Municipio de Popayán, por la acción u omisión (artículo 9 Ley 472 de 1998) en hacer cumplir las normas municipales (Acuerdo 12 del 8 de octubre de 1964) en cuanto AL DESTINO DE UN PREDIO PARA EL USO PÚBLICO DE LA COMUNIDAD DEL BARRIO CIUDAD JARDÍN CORRESPONDIENTE AL 8 – 16% DEL ÁREA DEL TERRENO URBANIZADO.

Tal y como se manifestó en el caso concreto, PRETENDO que se ordene a la entidad demandada MUNICIPIO DE POPAYÁN la protección del derecho colectivo como la moralidad administrativa y el goce del ambiente sano, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollo urbano respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, derechos estos consagrados en el artículo 4º, literales s), b), d) y m) de la Ley 472 de 1998 que considero AMENAZADOS o vulnerados por la OMISIÓN (artículo 9 de la Ley 472 de 1998) de parte del MUNICIPIO DE POPAYÁN en la aplicación de la norma Municipal que le da el derecho a la comunidad de tener un espacio público por un sano desarrollo. En consecuencia se ordene lo siguiente:

1. QUE SE LE ORDENE AL MUNICIPIO DE POPAYÁN PARA QUE EN EJERCICIO DE LA NORMA MUNICIPAL Y DE URBANISMO, CESE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS DE LA COMUNIDAD RECLAMANTE, DEFINIENDO Y ENTREGANDO EL ÁREA Y EL SECTOR PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE Y ZONA VERDE EN EL BARRIO CIUDAD JARDÍN.

2. QUE SE CONDENE EN COSTAS Y GASTOS DE PROCESO A LA ACCIONADA.

IV. MEDIDAS CAUTELARES

Con el fin de que los derechos reclamados sean reinstalados nuevamente en casa uno de los integrantes del conglomerado y que las pretensiones una vez concretadas tengan un respaldo para su cumplimiento. Me dirijo a su señoría con todo respeto para que con fundamento en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, SOLICITAR se decreten las siguientes MEDIDAS CAUTELARES, pues es el medio más pertinente y eficaz para garantizar la efectividad de los derechos reclamados tal como se ha motivado en los hechos y respaldado con las pruebas aportadas, para que de esta manera el Municipio de Popayán exija a los urbanizadores la CESIÓN de los terrenos debidos. En consecuencia se ordene lo siguiente:

1.- COMO MEDIDA CAUTELAR (artículo 25 Ley 472 de 1998) SE ORDENE LA SUSPENSIÓN DE TODAS LAS ACCIONES DE HECHO QUE VIENEN ADELANTANDO LOS PROPIETARIOS – URBANIZADORES EN LOS PREDIOS UBICADOS EN LA CALLE 22 NORTE, CALLE 23 NORTE, CALLE 24 NORTE, CALLE 24 A EN INTERSECCIÓN CON LAS CARRERAS 7ª Y 8ª EN EL BARRIO CIUDAD JARDÍN.

2. COMO MEDIDA CAUTELAR (artículo 25 Ley 472 de 1998) SE ORDEN LA SUSPENSIÓN DE TODO PERMISO O LICENCIA QUE SE HAYA OTORGADO POR LA AUTORIDAD COMPETENTE (CURADURÍA 1 Y 2, CRC, OFICINA DE INFRAESTRUCTURA y PLANEACIÓN MUNICIPAL) O QUE ESTE EN TRÁMITE RELACIONADO CON LA REALIZACIÓN O EJECUCIÓN DE CUALQUIER PROYECTO URBANÍSTICO EN LOS PREDIOS UBICADOS EN LAS CALLES 22 NORTE, CALLE 23 NORTE, CALLE 24 NORTE, CALLE 24 A EN INTERSECCIÓN CON LAS CARRERAS 7ª Y 8ª; AL IGUAL QUE EL PREDIO UBICADO EN LA CARRERA 6ª A Y CALLE 22 NORTE ESQUINA EN EL BARRIO CIUDAD JARDÍN HASTA QUE LOS URBANIZADORES DEL BARRIO CIUDAD jardín LE CEDAN AL MUNICIPIO DE POPAYÁN EL ÁREA DE TERRENO DEL 8 – 11% (11.660M2) DEL ÁREA URBANIZADA.

3. COMO MEDIDA CAUTELAR (artículo 25 Ley 472 de 1998) SE PREVENGA A LOS URBANIZADORES DEL BARRIO CIUDAD JARDÍN Y PROPIETARIOS DE LOS PREDIOS – LOTES. 1.-El predio LOTE identificado con código núm. 01-02-0044-0001, matrícula inmobiliaria núm. 120-12369, ubicado en la carrera 6ª A con calle 22 Norte esquina, con un área aproximada de 1.600 m2, de propiedad de los señores CAICEDO MOSQUERA MANUEL ENRIQUE 1/3 parte, CAICEDO MOSQUERA TOMAS 1/3 parte, CAICEDO MOSQUERA MARÍA JOSÉ 1/3 parte, quienes adquirieron el inmueble por ADJUDICACIÓN EN SUCESIÓN DE DERECHOS DE CUOTA de la causante MOSQUERA CAICEDO GLADYS (Urbanizadora según Escritura 627 de 1966), anotación 008. 2.- Los predios LOTES identificados con código catastral 01-02-0061-0001, 01-02-0062-0001, 01-02-0063-0001, 01-02-0069-0007, matrícula inmobiliaria núm. 120-8593, ubicados en las calles 22 Norte, 23 Norte, 24 Norte y 24 A Norte en intersección con las carreras 7ª y 8ª con una área aproximada de 29.000 m2, de propiedad de CAICEDO MOSQUERA TOMAS, CAICEDO MOSQUERA MANUEL ENRIQUE, CAICEDO MOSQUERA MARÍA JOSÉ, MOSQUERA DE CAICEDO

ILEANA (Urbanizadora según Escritura Pública núm. 627 de 1966) de REALIZAR CUALQUIER TIPO DE TRANSACCIÓN COMERCIAL QUE TENGAN COMO OBJETO LA TRANSMISIÓN DE LA TITULARIDAD DE LOS PREDIOS IDENTIFICADOS CON MATRÍCULO INMOBILIARIA 120-12369 y 120-8593 UBICADO EN CIUDAD JARDÍN HASTA QUE LOS URBANIZADORES EN CUMPLIMIENTO DE LA NORMA MUNICIPAL CEDAN AL MUNICIPIO DE POPAYÁN el área del 8 – 11% DEL TERRENO URBANIZADO EN EL BARRIO CIUDAD JARDÍN, EN CONSECUENCIA OFICIAR DE ESTA MEDIDA CAUTELAR QUE DEJA POR FUERA DEL COMERCIO LOS INMUEBLES IDENTIFICADOS (120-12369 y 120-8593) AL SR. REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE POPAYÁN PARA QUE LOS INSCRIBA [...]”

I.5.- COADYUVANCIAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

I.5.1.- EN EL EXPEDIENTE 2011-00182

Manifestó que, de conformidad con lo establecido en la Constitución, los humedales deben ser protegidos y conservados con medidas especiales y para el caso concreto, dichas medidas estaban consignadas en el estudio que realizó la CRC y la WWF en el año 2006, en el cual se concluyó que si bien el humedal del barrio Ciudad Jardín estaba bastante intervenido, era posible recuperarlo a través de la implementación de algunas pautas o acciones ambientales y arquitectónicas.

Aclaró que, pese a que el estudio referido contemplaba algunas medidas de conservación del humedal ello no le impedía a la CRC modificar el área total de dicho ecosistema a través de las Resoluciones 063 y 113 de 5 de marzo y 28 de abril de 2010, pues se entiende que dichos actos administrativos fueron expedidos en el debido ejercicio de sus funciones y con fundamento en la normativa y los estudios existentes del humedal Ciudad Jardín.

Advirtió que, coadyuva la acción popular solo en lo que respecta a la protección del área del humedal determinada en las Resoluciones 063 y 113 de 2010, por lo que no pretende que dichos actos se revoquen, ya que estos gozan de presunción de legalidad, fueron expedidos por la autoridad ambiental del Departamento del

Cauca y para controvertirlos existen mecanismos diferentes a la acción popular, la cual se torna improcedente para este cometido.

I.5.2.- EN EL EXPEDIENTE 2011-00055

Sostuvo que, el Municipio tiene que tomar acciones para que los propietarios urbanizadores del barrio Ciudad Jardín le entreguen las áreas que por disposición legal deben cederse para uso público, incluso si en la zona no hay humedal, pues dicho espacio es una zona verde que debe conservarse como tal.

Adujo que, discrepa de lo referido en la acción popular en cuanto se solicitó el amparo de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, pues no se precisó de qué forma fueron afectados.

Igualmente, solicitó que se amparen los derechos colectivos al goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y el goce de un ambiente sano y por lo tanto se decreten las medidas de protección invocadas en la demanda.

I.6.- DEFENSA

I.6.2.- EN EL EXPEDIENTE 2011-00182

- Los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS, MARÍA JOSÉ y MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ y NORBEY MARTIN MUÑOZ OROZCO**, señalaron que se oponen a la prosperidad de todas las pretensiones de la acción popular, toda vez que las Resoluciones 063 y 113 de 2010, fueron expedidas con fundamento en el estudio denominado *“Concepto Técnico del Humedal Ciudad Jardín”* de 21 de diciembre

de 2009, elaborado por funcionarios de la CRC, en el cual se concluyó que el referido ecosistema presentaba cambios drásticos respecto de su estado inicial, pues no existía continuidad de flujos, el espejo de agua estaba reducido a un área de apenas 16m² y la evidente contaminación del sector reducía su valor como hábitat para la biodiversidad.

Indicaron que, la Resolución 063 de 2010 expresamente señaló que la longitud del humedal se estableció de conformidad con lo expuesto en el Plano U-01, que se levantó como soporte del Concepto Técnico del 21 de diciembre de 2009, en el cual se determinó que el humedal tenía 171.82 metros lineales y una extensión efectiva de 4.064.21 m², por lo tanto no se puede afirmar que dicho acto administrativo se expidió caprichosamente o sin fundamento legal.

Señalaron que, los predios mencionados en la acción popular son propiedad privada y la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán les ha concedido el uso de suelo para área de actividad residencial, aunado al hecho de que desde los años cincuenta la totalidad del lote fue urbanizado por su propietario inicial.

Expresaron que, el estudio técnico que realizó la CRC en convenio con la WWF entre los años 2003 a 2008, que determinó la existencia de un humedal en el barrio Ciudad Jardín fue sumamente cuestionado y en el mismo se concluyó que dicho ecosistema tenía una área total de 0.9 hectáreas no de 29.000 m², como equivocadamente lo afirma el actor popular.

Resaltaron que, durante varios años estuvieron convencidos que en su predio existía un humedal; sin embargo, en el año 2009 la CRC elaboró otro documento técnico en el que, como ya se dijo, se determinó que el referido ecosistema estaba

modificado drásticamente y su reducción era evidente.

Indicaron que, a comienzos del año 2011, durante la ejecución de unos trabajos de limpieza de escombros en el sector se encontró accidentalmente una tubería subterránea de alcantarillado sin conexión final, precisamente en la zona en donde se encuentra el relicto humedal, situación que fue puesta en conocimiento de todas las autoridades competentes.

Mencionaron que, el agua que supuestamente brotaba de la tierra provenía de la tubería subterránea encontrada en el área de protección del humedal, por ello es que presentaba muy baja concentración de oxígeno, dado que eran aguas negras recogidas por un alcantarillado sin conexión.

Aseguraron que, en la zona de protección del relicto humedal también se advirtió la presencia de pavimento sobre la prolongación de la carrera 8ª.

Agregaron que, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A., ESP., la Secretaria de Salud Municipal, la CRC y la Personería Municipal de Popayán, en una visita a la zona, el día 25 de abril de 2011, verificaron lo referido en los párrafos precedentes y levantaron un acta en la que se concluyó que *"[...] en el lote en mención observó dos (2) recamaras colectoras de aguas residuales. Una sobre la prolongación de la carrera 8 y calle 23 y otra sobre la carrera 7 y la prolongación de la calle 24, así mismo una tubería de alcantarillado (rota) de aguas negras que conduce a la recamara ubicada en proximidades de la Cra. 8 y la prolongación de la calle 24 parte posterior de Olímpica, y otra tubería de alcantarillado (rota en dos tramos) sobre la calle 23 N adyacente a la Universidad Cooperativa, la cual está instalada superficialmente a 20 cms del suelo [...]"*.

Reiteraron que, en visita realizada por la Secretaría de Salud Municipal de Popayán el 16 de marzo de 2011, se advirtió que en la zona referida se encontraban tuberías en mal estado y el vertimiento existente era aguas residuales.

Adujeron que, todos estos nuevos hallazgos que se encuentran debidamente acreditados en el expediente, demuestran que no es cierto que en su predio exista actualmente un humedal.

Anotaron que, no es cierto que los predios en los que se encuentra el humedal fueran recuperados como zonas verdes por la comunidad del barrio Ciudad Jardín, pues dicho lote era aprovechado por algunos habitantes para botar basura y escombros.

Aclararon que, la cancha de futbol existente en la zona ha venido siendo usufrutuada “*de hecho*” por la Junta de Acción Comunal del barrio Ciudad Jardín, cuyos directivos cobraban por su utilización, pese a que es un predio privado y dichas personas no son sus propietarios.

Afirmaron que, la escritura pública mediante la cual se protocolizó la urbanización o loteo del barrio Ciudad Jardín fue otorgada el 26 de junio de 1953, por lo tanto no le es aplicable la norma invocada por el actor popular, referente a la cesión de las zonas de uso público, pues esta fue expedida en 1964 (Acuerdo Municipal 12); no obstante, tal y como aparece en el plano protocolizado por el urbanizador sí se cedieron unos espacios para dicha finalidad, los cuales posteriormente fueron adquiridos por las hermanas de Nuestra Señora de Bethlen, que es donde actualmente se encuentra ubicado el Colegio Hermanas Bethlemitas.

Insistieron en que, el Oficio núm. 01526 de 8 de febrero de 2004, suscrito por algunos funcionarios de la Oficina de Investigaciones de la CRC, el cual el actor equivocadamente denominó estudio, se limitó a señalar que luego de un recorrido se encontraron espejos de agua, condiciones de suelo y cobertura vegetal que permitían concluir que en la zona existía un humedal; sin embargo, dicha conclusión fue producto de una simple inspección ocular que careció de toma de muestra o la realización de experimentos que permitieran determinar con exactitud la presencia de ese ecosistema.

Alegaron que, en la audiencia pública celebrada el 23 de octubre de 2009, en la cual según el actor se concluyó que sí existía un humedal de 29.000 m², expresamente manifestaron que era necesario que la autoridad ambiental revisara la situación del supuesto humedal, pues ese era un sitio utilizado como depósito de basura y escombrera, solicitud que conllevó a que se expidiera el “*Concepto Técnico Humedal Ciudad Jardín*” del 21 de diciembre de 2009, que fue el documento en el que se reconoció la modificación drástica que había sufrido dicho ecosistema.

Indicaron que, en el estudio al que hace referencia el actor, elaborado por la WWF en convenio con la CRC¹³, nunca se dijo que el área del humedal fuera de 29.000 m² sino de 0.9 hectáreas, lo cual equivale a 9.000m² y esta medición se hizo 3 años antes de la expedición de la Resolución 063 de 2010, cuando no se conocían los hallazgos descritos en líneas anteriores.

Aclararon que, el señor **NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO**, con autorización de los otros propietarios del predio en cuestión, procedió a realizar un cerramiento

¹³ Según los accionados este estudio se hizo en el año 2006 y no entre los años 2004 a 2008 como se da a entender en la acción popular.

del mismo para evitar las incursiones ilegales de algunos habitantes incitados por los miembros de la Junta de Acción Comunal, por lo tanto no se puede decir que irrumpió indiscriminadamente en el sector.

Aseguraron que, para el año 2009 no existía disposición alguna que obligara a la CRC a convocar a la comunidad a una audiencia ambiental, toda vez que el acto que se iba a expedir no era una licencia o permiso, sino la afectación parcial de un predio privado por la supuesta existencia de un humedal, aspecto que solo le interesaba a los propietarios del terreno, razón por la cual no es cierta la afirmación de que las resoluciones controvertidas se expedieron a espaldas de los habitantes del sector.

Comentaron que, el estudio preliminar elaborado en el año 2006 por la WWF, en asocio con la CRC carecía de credibilidad y actualización, por lo que no es cierto que era el único documento en el que se podían fundamentar las Resoluciones 063 y 113 de 2010.

Explicaron que, el estudio referido no podía ser tenido en cuenta en los actos administrativos cuestionados, ya que se realizó tres años antes de que estos se expedieran; no contiene un inventario detallado de la vegetación que permita identificar la zona como humedal y porque se incorporaron apreciaciones subjetivas que favorecían al interés de la Junta de Acción Comunal del barrio Ciudad Jardín.

Reiteraron que, no existe falsa motivación en las Resoluciones 063 y 113 de 2010, pues las mismas estuvieron cimentadas en los planos que se levantaron en virtud del Concepto Técnico elaborado el 21 de diciembre de 2010.

Anotaron que, actualmente existen diversos elementos de juicio que permiten sostener que la Resolución 0063 de 2010 no incurrió en una reducción arbitraria del área del supuesto humedal, por lo tanto no se puede afirmar que con su expedición se hayan vulnerado los derechos colectivos de la comunidad del barrio Ciudad Jardín. Todo lo contrario, dicho acto los afecta como propietarios, ya que les impone una carga ambiental por un humedal inexistente, lo que eventualmente podría generar una responsabilidad extracontractual para la autoridad que lo expidió.

Aclararon que, nunca han afectado el área del humedal pues si bien es cierto que realizaron algunas labores de limpieza de escombros y adecuación del terrero para el diseño del parque presentado y aprobado por la CRC, las mismas se ejecutaron en otras zonas del predio de mayor extensión que no hacen parte de los 4.064 m² en los que se encuentra el supuesto humedal.

Adujeron que, la remoción de tierras y tala de algunos árboles se hizo en unas áreas que no coinciden con el lugar en el que se encuentra el supuesto humedal y que no están sujetas a una protección especial, de conformidad con lo establecido en la Resolución 063 de 2010.

Recordaron que, las obras de urbanización no requieren de licencias ni permisos ambientales y los actos administrativos expedidos por la CRC simplemente contienen medidas de protección ambiental para el relicto humedal, razón por la cual no es posible afirmar que las obras llevadas a cabo en el lugar incumplieron los requisitos exigidos para el efecto.

Finalmente, advirtieron que no han incurrido en vulneración de derecho colectivo alguno, ya que el presunto humedal de 29.000 m² que menciona el actor popular

nunca ha existido y si en algún momento existió solo tuvo un área total de 4.064 m², como se determinó en la Resolución 063 de 2010; sin embargo, en la actualidad hay suficiente material probatorio técnico que permite concluir que no hay ningún ecosistema de esas características en el barrio Ciudad Jardín, pues los espejos de agua encontrados en el sector derivaban de una tubería rota y sin conexión de la que brotaban aguas negras.

- **La CRC** manifestó que la Resolución 063 de 2010 se expidió en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales y teniendo en cuenta el estudio denominado "*Caracterización ambiental de los humedales de la Meseta de Popayán y Puracé en el Departamento del Cauca*" presentado en asocio con la WWF en el año 2009 y el Concepto Técnico de la entidad elaborado el 21 de diciembre de 2009.

Sostuvo que, en dicho acto administrativo se determinó que el Humedal del barrio Ciudad Jardín tiene una longitud aproximada de 171.82 metros lineales y una extensión aproximada efectiva de 4.024 m², distribuidos de acuerdo con lo plasmado en el plano U-01.

Aclaró que, posteriormente se expidió la Resolución 113 de 2010, por medio de la cual se aclaró y modificó la Resolución 063 de 2010, en el sentido de integrar a la totalidad de los propietarios de los predios 010200610001000, 010200690007000, 010200620001000 y 010200630001000, pero en cuanto a la declaración y reconocimiento del área efectiva del humedal se dejó incólume.

Adujo que, los actos administrativos controvertidos no atentan contra los derechos colectivos de la comunidad del barrio Ciudad Jardín, todo lo contrario, fueron expedidos en cumplimiento de sus funciones como entidad adscrita al Sistema

Nacional Ambiental – SINA, con la finalidad de proteger un humedal que se encuentra en dicha zona.

Advirtió que, toda la zona referida en la acción popular, es decir, los predios comprendidos entre las calles 22N, 23N, 24N y 24 AN suman aproximadamente 29.000m², pero eso no significa que el humedal posea dicho tamaño.

Indicó que, en una visita de campo al humedal Ciudad Jardín, particularmente a los lotes 069, 061 y 063 ubicados entre las carreras 7^a y 8^a y las calles 22N, 23N, 24N y 24 AN, se concluyó que el humedal no se encuentra en su estado inicial porque no existe continuidad de flujos, el espejo de agua está reducido a un área de 16 m² y se presenta un alto grado de contaminación en el sector que ha reducido su valor como hábitat para la biodiversidad local.

Señaló que, no tiene injerencia alguna en lo que respecta a la presunta omisión de los urbanizadores del sector de entregar las zonas de parques y edificaciones comunes equivalentes entre el 8% y el 11% del área total de la urbanización.

Afirmó que, en la audiencia pública de rendición de cuentas de la caracterización de los humedales de la Meseta de Popayán, celebrada el 23 de octubre de 2009, a la que asistieron algunos miembros de la comunidad del barrio Ciudad Jardín, los propietarios del predio en el que se encuentra el humedal solicitaron que este se revisara pues para ese momento estaba siendo utilizado como depósito de basuras y escombrera. Lo anterior con el fin de que se pudiese desarrollar un proyecto urbanístico que integrase el ecosistema existente en el lugar.

Aclaró que, la expedición de la Resolución 063 de 2010 no implicó una reducción del humedal, pues en esta se dejó claro que el área total del predio en el que se

encontraba dicho ecosistema era de 29.000m², pero la zona declarada y delimitaba como humedal comprendía solamente 4.064 m².

Recalcó que, la Resolución 063 de 2010 fue producto de un juicioso estudio de índole científico-técnico realizado por personal especializado de la CRC, el Ministerio de Medio Ambiente y la ONG WWF, por lo tanto no hay lugar a afirmar que se incurrió en una falsa motivación.

Precisó que, no es cierto que se hubiese desconocido el derecho de audiencia y del defensa de la comunidad del sector de Ciudad Jardín, toda vez que el 23 de octubre de 2009 se celebró una audiencia pública en la que se presentaron los antecedentes, el plan de manejo y la zonificación ambiental de los humedales de la meseta de Popayán 2008-2009, previa convocatoria a través de una publicación en un periódico de circulación local el día 23 de octubre de 2009.

Recordó que, la CRC dentro de su órbita legal está adelantando un proceso sancionatorio por las presuntas infracciones cometidas por los propietarios del predio en el que se encuentra ubicado el humedal, con el objeto de evitar una afectación del mismo.

Indicó que, no es cierto que a través de la Resolución 063 de 2010 se le haya otorgado viabilidad a un proyecto urbanístico en el predio objeto de controversia, simplemente se buscó salvaguardar el humedal existente delimitando su franja de protección y su área efectiva de extensión.

Aclaró que, no está dentro de sus competencias otorgar, expedir o autorizar licencias de construcción de proyectos urbanísticos, pues ello le corresponde a las Oficinas de Planeación Municipal, a las Oficinas de Control Urbanístico y a las

Curadurías de los diferentes entes territoriales.

Explicó que, desde el año 2003 le ha venido haciendo seguimiento al tema ambiental objeto de discusión en la presente acción popular, por ello en ese año se hizo una visita técnica junto con funcionarios del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al barrio Ciudad Jardín, de la cual se elaboró el Oficio núm. 200-01526, en el que se concluyó que en dicho sector efectivamente existen unos cuerpos de humedales que presentan *“tensores tipo antrópico como construcción de obras civiles, rellenos, fragmentación, taponamiento y desviación de cauces”*, por lo que en ese momento recomendó hacer una verificación de la *“calidad jurídica de los sitios visitados, obtener una especialización detallada de los humedales de la meseta de Popayán, revisar las categorías de uso de suelo de las áreas donde se encuentran estos humedales y proponer de manera coordinada y concertada las pautas para su recategorización”*.

Aseguró que, entre finales del año 2003 y mediados del 2004, inició el proyecto denominado *“Caracterización Ambiental Preliminar de los Humedales de la Cuenca del Río Cauca en el Departamento del Cauca”* el cual lo realizó en asocio con la WWF.

Señaló que, luego de elaborar un inventario preliminar de humedales en la cuenca del Cauca, se definieron dos zonas prioritarias para la caracterización: a) la Meseta de Popayán y; b) el área de Puracé y al mismo tiempo se inició un proceso de elaboración y concertación del plan de manejo de los humedales en el norte del Departamento.

Adujo que, dentro de los humedales reportados en la Meseta de Popayán se

señaló al Humedal Olímpica, que es el que se encuentra en el barrio Ciudad Jardín, con una superficie de 0.9 hectáreas, esto es, 9.000 m² y con las siguientes características:

“[...] Este humedal es el remanente de un pantano, que debió tener por lo menos cuatro veces la extensión actual. Actualmente puede describirse como un pastizal inundado con agua contaminada, con un mínimo sector de espejo de agua cuya extensión varía según la época del año.

Solo persiste un poco de inundación en el suelo cubierto por pastizales, aunque al pisar el pasto el agua puede alcanzar 10 cm de profundidad. En el costado norte se desprende un pequeño cauce que se interna en el sistema de alcantarillado de Popayán.

El humedal está rodeado de construcciones de un barrio residencial (Mapa 5). Cerca de las calles que lo rodean el terreno es más alto y tiene vegetación arbórea y arbustiva. Debido a la urbanización del terreno alrededor del humedal, sus regímenes de inundación y fluctuación natural del nivel del agua han sido alterados. El paso de personas por esta zona es regular, pero su relación con el humedal no es cercana [...]”.

Manifestó que, en el año 2008 culminó la formulación del Plan de Manejo del Complejo de Humedales de la Meseta de Popayán y los resultados se le presentaron a la comunidad en un evento realizado el 12 de diciembre de 2008, en el que se socializaron las conclusiones del estudio y participó un representante de los habitantes del barrio Ciudad Jardín.

Recordó que, el 26 de agosto de 2009, impartió charlas de educación ambiental a la comunidad del barrio Ciudad Jardín sobre el tema de los humedales.

Resaltó que, el 23 de octubre de 2009 se realizó una audiencia pública en la que se puso en conocimiento de la comunidad el Plan de Manejo del Complejo de Humedales de la Meseta de Popayán y se invitó a los propietarios de los predios en los que existían humedales y a los representantes de las Juntas de Acción Comunal a concertar y presentar propuestas amigables y sostenibles para proteger estos ecosistemas.

Indicó que, en la referida audiencia el propietario del predio en el que se encuentra el humedal Ciudad Jardín le solicitó revisar detalladamente las condiciones del mismo y sus dimensiones, pues dicho sitio se había convertido en un basurero. En virtud de ello, aseguró que se realizaron varias visitas de campo, análisis técnicos y reuniones de las cuales se concluyó que el referido ecosistema se había modificado drásticamente, ya que no existía continuidad en los flujos, el espejo de agua estaba reducido a un área de 16 m² y presentaba un alto grado de contaminación que reducía su valor como hábitat para la biodiversidad local.

Anotó que, luego de todos estos trámites le dio viabilidad técnica y ambiental a la ejecución del proyecto para sostener y mantener el humedal y como consecuencia de ello, se expidió la Resolución 063 de 2010, por medio de la cual se declaró el área efectiva del humedal Ciudad Jardín y se delimitó su franja de protección dando alcance a la zonificación elaborada en el Plan de Manejo de los Humedales de la Meseta de Popayán.

Indicó que, pese a que el humedal estaba drásticamente modificado, por su ubicación geográfica y su entorno era posible realizar un plan de manejo para el mejoramiento ambiental en el cual se incluyera la construcción de senderos, parques temáticos y otras estrategias que ayudaran a incorporarlo en la zona.

Resaltó que, para la delimitación precisa del humedal en cuestión tuvo en cuenta el artículo 58 de la Constitución Política, el cual garantiza el respeto a la propiedad privada y al mismo tiempo reconoce su función social y ecológica y con base en ello concluyó que el área de dicho ecosistema era de 4.064,21 m²; su franja de protección era de 1.168,38 m² y la zona de producción urbanizable era de 19.339,19 m², datos que fueron debidamente consignados en la Resolución 063 de 2010.

Aclaró que, los 29.000 m2 mencionados por el actor no constituyen el área del humedal sino la dimensión total del lote en el que este se encuentra.

Advirtió que, la clasificación del uso del suelo del lote en mención es R4, es decir, residencial urbanizable y la misma no fue modificada por la Resolución 063 de 2010.

Señaló que, en el referido acto administrativo se desarrolló una propuesta concertada con los propietarios del lote para incorporar al relicto humedal en un parque temático, con el fin de evitar que se siguiera utilizando como un depósito de basuras y escombros.

Adujo que, su finalidad siempre ha sido la protección del humedal del barrio Ciudad Jardín, por ello ha ejecutado diferentes actuaciones para cumplir dicho objetivo como el procedimiento sancionatorio ambiental radicado bajo el núm. 004-2011, iniciado en contra de algunos de los propietarios del predio en el que se encuentra dicho ecosistema, por realizar actividades de remoción y movimientos de capa vegetal incumpliendo lo establecido en la Resolución 063 de 2010.

- **El Municipio** manifestó que, no ha conculcado derecho colectivo alguno ni le asiste responsabilidad en los hechos alegados por el actor, toda vez que no fue la autoridad que expidió los actos administrativos controvertidos en la presente acción popular.

Aclaró que, las Resoluciones 063 y 113 de 2010 fueron expedidas por la CRC como máxima autoridad ambiental en el Departamento del Cauca y como competente para delimitar o declarar el área efectiva del humedal del barrio

Ciudad Jardín.

Agregó que, la acción popular no es procedente para controvertir la legalidad de unos actos administrativos, pues ello le compete a los jueces de lo contencioso administrativo.

En virtud de lo anterior, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos e improcedencia de la acción popular.

I.6.3.- EN EL EXPEDIENTE 2011-00055

- LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN SA ESP aclaró que su actuación en relación con el predio invocado en la presente acción popular, ubicado entre las carreras 7ª y 9ª y entre las calles 23N y 24AN de la ciudad de Popayán, se circunscribe a la expedición de la Viabilidad de Servicios núm. 5167 de 22 de septiembre de 2010 (certificación de existencia de conexión con la red de acueducto y alcantarillado), originada en una solicitud elevada por los dueños del inmueble que al parecer pretenden adelantar un proyecto inmobiliario en la zona y a la realización de unas obras de mantenimiento y limpieza en cumplimiento de un requerimiento de la CRC, por lo tanto no es cierto que haya vulnerado derecho colectivo alguno.

Advirtió que, la certificación de viabilidad mencionada se limitó a señalar que el referido sitio cuenta con redes de alcantarillado y acueducto y tiene capacidad para recibir nuevos flujos, pero ello no constituye una autorización para iniciar ninguna obra.

Explicó que, para el trámite de una petición de un proyecto inmobiliario se exige la presentación del certificado de uso de suelo y el plano de localización, posteriormente se expide la viabilidad de servicios –que fue el documento referido en líneas anteriores- y el constructor debe presentar el proyecto para verificar el cumplimiento de las normas técnicas, lo cual requiere previamente la aprobación de la licencia de construcción y los permisos ambientales, documentos que son expedidos por la Secretaría de Planeación Municipal, la Curaduría Urbana y la CRC.

Recordó que, por solicitud de los señores **MARTIN MUÑOZ** y **TOMAS CAICEDO MOSQUERA**, dos de los propietarios del predio en cuestión, realizó una visita al sector el día 9 de marzo de 2011 y concluyó que en la zona existían redes de alcantarillado por la carrera 8ª y por la calle 24N, las cuales hacían parte de un urbanismo antiguo construido por el extinto INSFOPAL¹⁴ en el año de 1969.

Adujo que, en dicha visita también encontró unas tuberías averiadas en un recorrido de 15 metros en la calle 24AN con carrera 8ª, por lo cual programó la construcción de un tramo de alcantarillado a fin de canalizar las aguas residuales hacia la carrera 9ª; sin embargo, las obras no pudieron llevarse a cabo por cuanto los propietarios del terreno se opusieron a su ejecución.

Expresó que, posteriormente inició labores para reparar la tubería averiada pero fueron suspendidas por la CRC hasta tanto se emitiera un concepto de las actuaciones que se debían adelantar en dicha zona.

Aseguró que, luego de un requerimiento que le hizo la CRC llevó a cabo unas actividades de recuperación de la zona en las que limpió el lodo generado por las

¹⁴ Instituto de Fomento Municipal.

aguas residuales que brotaban de la tubería averiada y realizó las reparaciones de la misma para empalmarla con el colector existente en el sector, obras que se ejecutaron en la primera semana del mes de julio de 2011.

Advirtió que, no le asiste responsabilidad alguna en los hechos invocados en la presente acción popular, pues las visitas y obras que ha ejecutado en la zona han sido producto del cumplimiento de sus competencias, las cuales no están relacionadas con determinar la existencia de humedales ni mucho menos corroborar si unos urbanizadores han cedido o no los espacios públicos correspondientes.

Propuso las excepciones de inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos, inexistencia de responsabilidad y la excepción "*genérica o innominada*".

- **La CRC**, luego de reiterar la mayoría de los argumentos expuestos en la contestación de la acción popular 2011-00182, sostuvo que no hace parte de sus funciones y competencias dirimir conflictos surgidos en virtud del presunto incumplimiento de un Acuerdo Municipal en el que se establecieron ciertas obligaciones entre los propietarios de predios urbanizables y el Municipio, en especial, aquellas relacionadas con la cesión de zonas de uso público o zonas comunes.

Indicó que, la expedición de licencias de construcción y de uso de suelos y la aprobación, inspección y regulación de proyectos urbanísticos son funciones exclusivas de las Oficinas de Planeación o Control Urbanístico de los entes territoriales y de las Curadurías Urbanas.

Manifestó que, sus funciones se limitan a ejercer la evaluación, control, vigilancia y

seguimiento del vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, así como vertimientos que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.

Señaló que, como autoridad ambiental ha cumplido a cabalidad sus funciones toda vez que delimitó el humedal del barrio Ciudad Jardín de conformidad con los estudios técnicos existentes y estableció su respectiva área y franja de protección.

Adujo que, no es la autoridad que origina la omisión que presuntamente menoscaba los derechos colectivos invocados por el actor, por lo tanto carece de legitimación en la causa por pasiva en la presente acción popular.

- **Los señores ILEANA MOSQUERA CAICEDO, MARÍA JOSÉ, TOMAS y MANUEL CAICEDO MOSQUERA, EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ Y NORBEY MARTIN MUÑOZ OROZCO** señalaron que el Acuerdo 12 de 1964, norma en la que se estableció la obligación para los urbanizadores de ceder predios para zonas comunes, no es aplicable al caso objeto de controversia toda vez que se expidió con posterioridad al loteo del barrio Ciudad Jardín y por lo tanto no puede tener efectos retroactivos.

Mencionaron que, mediante la Escritura Pública núm. 627 de 1966, otorgada en la Notaría Primera de Popayán, las señoras **GLADYS e ILEANA MOSQUERA CAICEDO** cedieron las zonas para calles y carreras de la urbanización Ciudad Jardín y adicionalmente cedieron una franja para la ampliación de la carrera 9ª y las glorietas del monumento Antonio Nariño.

Adujeron que, la cláusula séptima de dicha escritura, que es la que contiene la obligación de ceder unas áreas para zonas de parques y edificaciones comunales, es ilegal pues la urbanización Ciudad Jardín se formalizó con anterioridad a la expedición de la norma que le imponía dicha carga a los urbanizadores.

Advirtieron que, si en gracia de discusión se aceptara que la cesión de predios para zonas comunes sí les era aplicable, la obligación ya estaría prescrita, de conformidad con lo establecido en el artículo 2536 del Código Civil, pues han transcurrido más de 45 años desde la fecha en que era exigible.

Resaltaron que, en los planos del primer loteo que se hizo del barrio Ciudad Jardín en la Escritura Pública núm. 857 de 26 de junio de 1953¹⁵, no se contempló ningún área alguna de uso común, pues la normativa de la época no establecía esa obligación y la Oficina de Ingeniería Municipal de Popayán aprobó dicho documento sin esas zonas.

Aseguraron que, no es cierto que el Municipio les haya reclamado la entrega de espacios para zonas comunes, simplemente les allegaron unos oficios que contienen los conceptos del Personero y Contralor Municipal de la época, en los que se reconoce que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín cedieron el 35% del área total del predio para zonas de uso común, no solo para vías. No obstante, en dichos documentos no se tuvo en cuenta la vigencia del Acuerdo 12 de 1964.

Resaltaron que, pese a que aún son propietarios de los lotes en el barrio Ciudad Jardín, la Junta de Acción Comunal del sector ha querido desconocer su titularidad, la cual los habilita para desarrollar proyectos urbanísticos con la aprobación y permisos previos de las autoridades correspondientes.

¹⁵ En adelante Escritura Publica núm. 857 de 1953.

Resaltaron que, no es cierto que la Junta de Acción Comunal del barrio Ciudad Jardín haya adecuado las zonas verdes del relicto humedal, ya que simplemente se dedicaban a obtener el lucro del alquiler de una cancha de futbol construida rústicamente en el sector objeto de debate.

Advirtieron que, es falso que la CRC hubiera expedido un acto administrativo que declarara la existencia de un humedal en su predio, pues lo que se hizo a través de la Resolución 063 de 2010 fue simplemente la delimitación de un relicto humedal, es decir, de lo quedó de un ecosistema actualmente inexistente.

- **El Municipio** afirmó que luego de revisar la Escritura Pública núm. 627 de 1966, se pudo concluir que en dicho documento no se determinó específicamente el área que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín debían ceder para efecto de construcciones de uso común o zonas verdes.

Advirtió que, en el plano urbanístico del barrio Ciudad Jardín que reposa en los archivos de la Oficina de Planeación Municipal no figura aprobado como zona verde ninguno de los lotes ubicados entre las calles 22N a 24AN y entre las carreras 7ª y 8ª, por lo tanto estos constituyen propiedad privada y no hay lugar a obligar a sus dueños a que los cedan.

Aclaró que, el oficio por medio del cual se requirió a los propietarios del predio en cuestión para que cedieran las áreas de uso común fue remitido por la Personería Municipal y no por la Alcaldía; sin embargo, afirmó que era cierta la existencia de un informe de la Contraloría Municipal en el que se advertía que las áreas cedidas por los urbanizadores era equivalente al cero (0) %.

Precisó que, ninguno de los lotes referidos por el actor en la presente acción popular puede ser catalogado como zona verde, razón por la cual su no cesión de

ninguna manera constituye vulneración de derecho colectivo alguno.

II. TRÁMITE PROCESAL Y ACUMULACIÓN

II.1.1.- EN EL EXPEDIENTE 2011-00055

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán, mediante auto de 16 de junio de 2011, admitió la acción popular y decretó la siguiente medida cautelar:

“[...] Ordenar a los accionados ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS MOSQUERA CAICEDO, MANUEL ENRIQUE MOSQUERA CAICEDO y MARÍA JOSÉ MOSQUERA CAICEDO, para que de inmediato cesen todas las acciones de hecho que vienen adelantando los accionados urbanizadores por cuenta de la ejecución del PROYECTO URBANÍSTICO DENOMINADO CIUDAD JARDÍN, en el lote de su propiedad distinguido como LOTE con código catastral número 01-02-0061-001, 01-02-0062-001, 01-02-0063-001 y 01-02-0069-001 y matrícula inmobiliaria número 120-8593, ubicado en las calles 22 Norte, 23 Norte, 24 Norte y 24 A Norte en intersección con las carreras 7 y 8, con un área aproximada de 29.000 mts²; y que afectan el HUMEDAL CIUDAD JARDÍN ubicado en el barrio del mismo nombre y entre las mismas calles y carreras donde se encuentra ubicado el lote de propiedad de los accionados [...]”.

El mismo Despacho Judicial referido, a través de auto de 12 de marzo de 2012, decide remitir el expediente al Tribunal Administrativo del Cauca para que fuera acumulado con el proceso 2011-00182 que se tramitaba en dicha Corporación.

II.1.2.- EN EL EXPEDIENTE 2011-00182

Luego de que el actor radicó la acción popular, el Tribunal mediante auto de 11 de abril de 2011 admitió la demanda y decretó la siguiente medida cautelar:

“[...]DECRETAR LA MEDIDA CAUTELAR consistente en que la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC y el Municipio de Popayán, se abstengan de emitir y ejecutar actos administrativos tendientes a desarrollar obras de urbanismo sobre el sector comprendido entre las carreras 7, 8 y 9 en intersección con las calles 22, 23, 24 y 24A Norte de la Ciudad de Popayán, identificado como Humedal Olímpica en el barrio Ciudad Jardín; así mismo, se

ordenará a los señores Tomás Caicedo Mosquera, Martín Muñoz Orozco, Edgar Salazar Cruz, Ileana Mosquera Caicedo, María José Caicedo Mosquera y Manuel Enrique Caicedo Mosquera que se abstengan de continuar y realizar nuevas obras de construcción en el sitio referido anteriormente hasta tanto se resuelva la acción popular[...].”

La anterior medida cautelar fue apelada por los accionados y mediante auto de 27 de octubre de 2011 la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la decisión.

Mediante proveído de 7 de octubre de 2011, el Tribunal decide ordenar la acumulación de la presente acción popular con la que se tramitaba en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán radicada bajo el núm. 2011-00055 y por lo tanto le ordena a dicho Despacho que remita el referido expediente. Posteriormente, el día 23 de mayo de 2012 se celebró la audiencia de pacto de cumplimiento; el 8 de junio de 2012 se abrió a pruebas el proceso; el 11 de diciembre de 2014 se profirió auto que corrió traslado para alegar de conclusión y el 16 de febrero de 2015 el expediente pasó al despacho para fallo de primera instancia.

III. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Cauca mediante sentencia de 9 de abril de 2015, luego de desestimar una a una las excepciones invocadas por los accionados, decidió proteger los derechos colectivos de la comunidad del barrio Ciudad Jardín al goce de un ambiente sano, a la existencia de equilibrio ecológico y al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, los cuales consideró vulnerados por el Municipio, la CRC y los particulares **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO**

MOSQUERA, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ y NORBEY MARTIN MUÑOZ OROZCO.

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal profirió las siguientes órdenes:

“[...] SEGUNDO: ORDENAR a los señores ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA y MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ y MARTIN MUÑOZ OROZCO cesar INMEDIATAMENTE todo tipo de afectación e intervención sobre los predios que se encuentran en inmediaciones del barrio Ciudad Jardín, identificados como «lotes con Código Catastral No. 01-02-0061-0001, 01-02-0062-0001, 01-02-00063-0001, y 01-02-00069-0001, con Matrícula Inmobiliaria No. 120-8593, ubicados en las Calles 22N, 23N, 24N y 24AN en intersección con las carreras 7 y 8».

TERCERO: En cumplimiento de las medidas cautelares decretadas dentro de los procesos mediante autos de 11 de abril y 16 de junio de 2011, **ORDENAR al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN** que, efectúe el desalojo y retiro de todo tipo de instalaciones y construcciones que se encuentran en los lotes ubicados entre las calles 22N, 23N, 24N y 24AN en intersección con las carreras 7 y 8, para lo cual deberá solicitar el acompañamiento de personal de la Policía Nacional y de las demás autoridades competentes.

CUARTO: ORDENAR al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN iniciar las acciones administrativas, sancionatorias, policivas y demás pertinentes para que los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA y MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA** den cumplimiento al Acuerdo 12 de 08 de octubre de 1964 y a la cláusula séptima del contrato contenido en la Escritura Pública núm. 627 de 28 de mayo de 1966, para que cumplan la cesión gratuita al municipio de 12.720 m² contenida en los predios identificados como «lotes con Código Catastral No. 01-02-0061-0001, 01-02-0062-0001, 01-02-00063-0001, y 01-02-00069-0001, con Matrícula Inmobiliaria No. 120-8593, ubicados en las Calles 22N, 23N, 24N y 24AN en intersección con las carreras 7 y 8», que coincide con la zona donde está ubicado el Humedal Olímpica o Ciudad Jardín.

QUINTO: ORDENAR al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN y al DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA que adelanten las acciones administrativas y sancionatorias pertinentes para evitar la intervención de particulares y lograr la protección del Humedal Olímpica o Ciudad Jardín, ubicado sobre los predios comprendidos entre las calles 22N, 23N, 24N y 24AN en intersección con las carreras 7 y 8. Para el efecto deberán elaborar y ejecutar un plan de adecuación del espacio público, recuperación y protección del referido humedal en el que se contemplen zonas destinadas al esparcimiento de la comunidad, de conformidad con las directrices y recomendaciones que al efecto contiene el estudio adelantado por la CRC y la ONG WWF en el año 2005.

SEXTO: SUSPENDER los efectos de las Resoluciones 063 de 05 de marzo de 2010, 113 de 28 de abril de 2010 y 1472 de 12 de agosto de 2011, proferidas por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA** hasta tanto esa entidad emita una nueva resolución en la que respete los términos señalados en el Acuerdo núm. 006 de agosto 18 de 2010, que recoge el estudio denominado «Caracterización Ambiental Preliminar de los Humedales de la Meseta de

Popayán y Puracé en el Departamento del Cauca», donde se indica que el área efectiva de tal ecosistema es de 0.9 hectáreas con una franja de protección adicional.

SÉPTIMO: ORDENAR al **DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA** que, a través de las dependencias respectivas, implemente las medidas necesarias para restaurar los espejos de agua y la vegetación del Humedal Olímpica o Ciudad Jardín, así como la implementación de planes para la prevención de tal ecosistema, teniendo en cuenta los parámetros y recomendaciones ofrecidos en los diferentes estudios adelantados en el sentido de convertir el área del humedal en un parque adecuado al esparcimiento de la comunidad.

OCTAVO: ORDENAR al **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN**, a través de la **OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL** que, en coordinación con **LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN**, redefine el diseño de sistema de alcantarillado a fin de evitar que el agua que surge a la superficie desde el Humedal Ciudad Jardín sea enviada a las cañerías, tal diseño procurará restablecer los espejos de agua propios del humedal y deberá ser realizado y ejecutado con la verificación de la CRC, quien a través de su Director General estará a cargo de la vigilancia y cumplimiento de esta orden.

El nuevo diseño del sistema de alcantarillado deberá contemplarse en el plan de adecuación del espacio público para la recuperación y protección del referido humedal al que alude numeral QUINTO de la presente providencia.

NOVENO: Por Secretaría, COMPULSAR copias de la presente providencia a **LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – SECCIONAL POPAYÁN**, para que establezca si los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA y MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ y MARTIN MUÑOZ OROZCO** han incurrido en los tipos penales de fraude a resolución judicial y de contaminación ambiental.

Igualmente, se remitirá copia de la providencia a la Procuraduría General de la Nación para que inicie las investigaciones disciplinarias a las que haya lugar frente a las actuaciones surtidas por los funcionarios de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA y de la OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN y la SECRETARÍA DE GOBIERNO DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE POPAYÁN, en relación con la posible omisión de protección frente al Humedal Olímpica o Ciudad Jardín.

Esta orden será cumplida de forma inmediata, independientemente de la ejecutoria de la presente providencia.

DECIMO: ORDENAR la conformación de un Comité de Verificación integrado por el Personero Municipal de Popayán, el Contralor Municipal de Popayán, un delegado de la Procuraduría Regional y el Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Ciudad Jardín.

Para el efecto, una vez ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría ofíciase a cada una de las entidades y organizaciones para que designen el delegado.

DECIMO PRIMERO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMÍTASE** copia auténtica de esta decisión a la Defensoría del Pueblo Regional Cauca.

DECIMO SEGUNDO: *En firme esta decisión, ARCHÍVESE el expediente previas las anotaciones de Ley [...]*"

Para sustentar lo decidido, el a quo sostuvo que los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA y MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA**, no cumplieron con la obligación de cederle al Municipio las zonas de espacio público destinadas a recreación o edificios comunales, deber establecido en las normas urbanísticas municipales e incluso en el acuerdo contractual consignado en la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966.

Sostuvo que, el incumplimiento referido demuestra la conculcación de los derechos colectivos de los habitantes del barrio Ciudad Jardín, toda vez que se les ha privado de gozar las zonas de recreación y esparcimiento con la que debe contar todo complejo habitacional o urbanización.

Recordó que, en la actualidad el ordenamiento jurídico Colombiano y la jurisprudencia pasaron de concebir la propiedad privada como un derecho absoluto que no podía ser limitada, al concepto que le imprime a la propiedad una función social, por lo tanto en algunos casos es aceptable que este derecho ceda ante los intereses del Estado y las necesidades de la comunidad en general.

Explicó que, del concepto de la función social de la propiedad es que nace la figura jurídica denominada cesiones obligatorias gratuitas, que no es más que una contraprestación a la que se obligan quienes desean desarrollar un proyecto urbanístico, originada en las utilidades que les genera dicha actividad, consistente en la entrega de unas zonas para que sean disfrutadas como espacio público en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, por ello es justificado que los diferentes entes territoriales establezcan normas para su cumplimiento, máxime si

se tiene en cuenta que son los encargados de salvaguardar los bienes públicos y garantizar el acceso a los mismos.

Afirmó que, luego de revisar todas las pruebas aportadas al proceso relacionadas con el debate de la cesión de las zonas de uso común¹⁶, se pudo concluir que la urbanización Ciudad Jardín sí debió ajustarse a los parámetros establecidos en el Acuerdo 12 de 1964, pues si bien al momento de la formalización de la Escritura Publica núm. 857 de 1953, en la que se protocolizó el plano de dicho sector, no se había expedido la referida normativa municipal lo cierto es que para la fecha en que se suscribió la Escritura Publica núm. 627 de 1966, que fue el documento por medio del cual los propietarios y urbanizadores del sector formalizaron las cesiones obligatorias al Municipio, sí era aplicable la disposición en cuestión, por ello en la cláusula séptima de la mencionada escritura los urbanizadores expresamente se comprometen a dar cumplimiento a estas obligaciones.

Resaltó que, a pesar de que en el plano de la urbanización Ciudad Jardín protocolizado mediante la Escritura Publica núm. 857 de 1953 no se establecieron zonas verdes, es evidente que el mismo fue objeto de modificaciones posteriores, como se deduce del oficio elaborado por el Personero Municipal de Popayán en el año de 1996, en el que afirmó que en el plano que para esa época reposaba en dicha entidad se había previsto una manzana completa del barrio Ciudad Jardín para construir un parque.

Advirtió que, la protocolización del plano solo constituye uno de los varios trámites que tenía que adelantar la familia CAICEDO MOSQUERA como urbanizadora del

¹⁶ 1) Oficio del Personero Municipal de Popayán solicitándole a los Urbanizadores del barrio Ciudad Jardín la entrega de las zonas para espacio público. 2) Informe de la Contraloría Municipal de Popayán en el que se advierte que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín no cedieron ningún porcentaje de los predios de su propiedad para las zonas de espacio público. 3) Inspección Judicial llegada a cabo por el Tribunal en la que se constató que en el barrio Ciudad Jardín actualmente no existen zonas verdes dedicadas al uso público.

barrio Ciudad Jardín para su legalización, por lo tanto lo importante era constatar que para la época en la que se formalizó la cesión de las zonas públicas estuviera vigente el Acuerdo 12 de 1964, lo cual fue debidamente corroborado.

Sostuvo que, la obligación de la cesión de los predios para zonas de uso común en la urbanización Ciudad Jardín no solo esta cimentada en la normativa, esto es, el Acuerdo 12 de 1964, sino también en una fuente contractual debidamente protocolizada en la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966, en la que expresamente se estableció que la cesión de las referidas áreas se harían de conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la citada norma, el cual claramente dispone la obligación de destinar un 35% de espacio total del proyecto de urbanización a zonas de uso público, de las cuales del 8% al 11% deben preverse exclusivamente para parques y edificaciones comunales.

Anotó que, en el certificado de tradición y libertad del predio con matrícula inmobiliaria 120-8593 expedido el 19 de enero de 2011, se advierte que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín le enajenaron varios lotes al Municipio mediante la Escritura Publica núm. 1202 de 23 de agosto de 1965, en atención a un contrato de compraventa suscrito entre los mismos, en el cual la entidad territorial obró como compradora y no como cesionaria; en consecuencia la transferencia de tales bienes no puede ser tenida en cuenta para efectos de determinar el porcentaje de terreno cedido en cumplimiento del Acuerdo 12 de 1964.

Añadió que, el área que aún no han cedido los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín equivale a 12.270 m², esto es, el 12% de la dimensión total de la urbanización y esta cifra se deduce del informe rendido por la Contraloría Municipal de Popayán el 29 de diciembre de 1997, pues en dicho documento se

informa que del 35% del área que están legalmente obligados a ceder solo entregaron el 23% que corresponde a las vías públicas, lo que da un faltante del 12%.

Adujo que, por parte de la Alcaldía Municipal de Popayán no se demostró que hubiese realizado las gestiones suficientes para hacer acatar a los particulares su obligación de ceder los espacios necesarios para las zonas comunes omisión que también constituye una vulneración de los derechos colectivos de la comunidad del barrio Ciudad Jardín.

En cuanto a la discusión sobre la existencia del humedal en el barrio Ciudad Jardín indicó que, desde el año 2003 diferentes estudios elaborados por las entidades con competencias en materia ambiental consistentemente han concluido que en los predios comprendidos entre las carreras 7ª y 9ª y las calles 22N y 24AN sí existe tal ecosistema y desde ese entonces se han dado recomendaciones reiterativas para preservarlo dada su importancia para la ciudad de Popayán.

Señaló que, la recomendación reiterativa para el manejo del referido humedal es la de establecer su área de influencia como una reserva ecológica para el uso adecuado de la comunidad que garantice su salvaguarda y para el efecto se ha solicitado la modificación de la categoría de uso de suelo asignada para los predios sobre los que este se encuentra ubicado.

Advirtió que, pese a la claridad de los pasos a seguir para proteger y recuperar el mencionado humedal, las pruebas recaudadas en el expediente lo que demuestran es que a través de los años dicho ecosistema ha padecido y sigue padeciendo la intervención de los particulares y la CRC, como autoridad ambiental

de la zona, no ha dado aplicación a las recomendaciones consignadas en sus propios estudios, omisión que se evidencia en el contenido de las Resoluciones 063 y 113 de 2010, pues en las mismas se determinó como área efectiva del humedal un total de 4.064.21 m², cuando ya se había concluido que la misma era de 0.9 hectáreas, esto es, 9.000 m².

Explicó que, el sustento de la expedición de las Resoluciones 063 y 113 de 2010 fue el concepto emitido el día 21 de diciembre de 2009, por unos funcionarios de la CRC, que a su vez se fundamentó en el documento denominado *“Propuesta definitiva del proyecto urbanístico y ambiental que se desarrollará en el lote de Ciudad Jardín”*, elaborado por los asesores particulares de los señores **TOMAS MOSQUERA CAICEDO, MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ**, los cuales tenían como finalidad utilizar los predios en los que se encuentra el humedal para la realización de un proyecto habitacional, por lo tanto es evidente que no se tuvieron en cuenta las recomendaciones y conclusiones contenidas en los estudios que desde el año 2003 había desarrollado la propia CRC, en especial el que realizó en conjunto con la ONG WWF.

Resaltó que, las decisiones dentro de la CRC se contradicen toda vez que con posterioridad a que se expidieran las Resoluciones 063 y 113 de 2010, el Consejo Directivo de dicha Corporación expidió el Acuerdo 006 de 18 de agosto de 2010¹⁷, en el que se concluyó que el área efectiva del humedal era de 0.8984 (8984 m²), tal y como se había dicho en el estudio elaborado en conjunto con la ONG WWF,

¹⁷ En adelante Acuerdo 006 de 2010.

pero un año después expidió la Resolución 1472 de 12 de agosto de 2011¹⁸ en la que vuelve a reducir la extensión de este ecosistema a solo 4.064.21 m².

Indicó que, no existe duda sobre la existencia de un nacimiento de agua natural que generó el humedal comprendido en las carreras 7ª y 9ª y las calles 22N y 24AN del barrio Ciudad Jardín, el cual se ha ido reduciendo poco a poco por la intervención de los demandados con acciones como la tala de árboles, recubrir el terreno con escombros, cercar el área o levantar construcciones rústicas.

Aclaró que, si bien los particulares demandados señalaron en la contestación de la presente acción de tutela que no existía ningún humedal en la zona en controversia y que las aguas allí encontradas provenían de un desagüe generado por una tubería rota, de las pruebas recaudadas en el expediente se logró corroborar que el daño en la tubería referida se dio producto de la intervención de maquinaria pesada en el sector por parte de los propios particulares.

Aunado a lo anterior, resaltó que según las pruebas recaudadas en el proceso el vertimiento de aguas residuales producto de la tubería rota era mínimo y dicha situación se superó desde el mes de junio de 2011, cuando la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán hizo las reparaciones pertinentes.

Recordó que, a finales del mes de junio de 2013, es decir, dos años después de que se reparó la referida tubería, se llevó a cabo un dictamen pericial en la zona en el que se estableció que había un brote de agua hacia la superficie que era canalizado al alcantarillado y además se lograron recaudar muestras de agua subterránea cuyos análisis coincidieron con los de las muestras tomadas en el año

¹⁸ "Por la cual se modifica para aclarar la Resolución núm. 063 de marzo 5 de 2010, modificada a su vez por la Resolución Núm. 113 de abril 28 de 2010 y se adicionan dos párrafos". En adelante Resolución núm. 1472 de 2011.

2005 dentro del estudio adelantado por la CRC y la ONG WWF, los cuales concluyen que el humedal existente en épocas anteriores tenía una extensión mucho mayor que la actual.

Expuso que, los miembros de la familia **MOSQUERA CAICEDO**, así como los señores **NORBAY MARTIN MUÑOZ Y EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ** vienen ejerciendo acciones que atentan contra el medio ambiente y en particular contra el humedal ubicado entre las carreras 7ª y 9ª en intersección con las calles 22N y 24AN de la ciudad de Popayán denominado Humedal Olímpica o Ciudad Jardín y pese a ello las autoridades no han ejercido el debido control, razón por la cual a la CRC, como máxima autoridad ambiental de la zona y al Municipio les asiste responsabilidad en la afectación de los derechos colectivos de la comunidad del barrio Ciudad Jardín, pues la omisión de cumplir debidamente sus funciones ha favorecido el detrimento del patrimonio público y ambiental.

Resaltó que, como los distintos estudios adelantados sobre el humedal Olímpica o Ciudad Jardín obrantes en el expediente, han aconsejado convertirlo en una zona de reserva dedicada al esparcimiento, la cesión gratuita de los 12.720 m² incumplida por los señores **MOSQUERA CAICEDO** se haría sobre el área que fue determinada en el estudio adelantado por la CRC y la ONG WWF, es decir, sobre los lotes de propiedad de los referidos particulares identificados con los códigos catastrales núms. 01-02-0061-001, 01-02-0062-001, 01-02-00063-0001 y 01-02-00069-0001 y con la matrícula inmobiliaria núm. 120-8593, ubicados en las Calles 22N, 23N y 24 AN en intersección con las carreras 7ª y 8ª.

Igualmente, concluyó que como el área efectiva del humedal y su franja de protección era más grande que el terreno a ceder por los particulares, el Municipio de Popayán junto a la CRC debía adelantar gestiones a fin de convertir toda el

área del humedal en zona de protección ambiental adecuada para el esparcimiento de la comunidad.

Finalmente, además de ordenarle a la CRC y al Municipio implementar conjuntamente medidas efectivas para restaurar y preservar el humedal objeto de controversia, en las que se incluyera la participación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán con el fin de redefinir el sistema de alcantarillado de dicha zona, también ordenó la suspensión de los efectos de las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011 hasta que la CRC expida un nuevo acto administrativo en el que determine con claridad la dimensión total del humedal, pero teniendo en cuenta lo ya concluido en el Acuerdo 006 de 2010, expedido por dicha entidad, que recogió a su vez el estudio denominado *“Caracterización Ambiental Preliminar de los Humedales de la meseta de Popayán y Puracé en el Departamento del Cauca”*, en el que se había indicado que el área efectiva del referido ecosistema era de 0.9 hectáreas.

IV.- FUNDAMENTOS DE LAS IMPUGNACIONES

IV.1.- El señor MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, por conducto de apoderada, impugnó la sentencia de 9 de abril de 2015, proferida por el Tribunal con fundamento en los siguientes argumentos:

Que el *a quo* a través de la sentencia impugnada le impone la obligación a la CRC de acoger un estudio desactualizado, esto es, el realizado en conjunto con la WWF que arrojó como zona de humedal un área total de 0.9 hectáreas, omitiendo con ello que en el año 2009 funcionarios de la referida Corporación realizaron otro análisis que arrojó un resultado distinto, dada la situación cambiante del ecosistema.

Afirmó que, el Tribunal ordenó dejar sin efecto unos actos administrativos que habían reducido el área del relicto humedal a solo 4.064 m², los cuales se expidieron con anterioridad al Acuerdo 006 de 2010 y que se fundamentaron en estudios muy serios.

Argumentó que, las órdenes dadas en la sentencia controvertida desconocen los resultados del dictamen pericial rendido dentro de la presente acción popular, en el que se concluyó que actualmente no existe humedal, por lo tanto el estudio de la ONG WWF, que es el que obliga acoger el *a quo*, no corresponde a la realidad, ni lo referido en el mismo es una verdad absoluta y perpetua.

Manifestó que, el Acuerdo 12 de 1964, se expidió con posterioridad al loteo de la urbanización Ciudad Jardín, el cual se protocolizó mediante la Escritura Pública núm. 857 de 1953, por lo tanto las obligaciones de cesión de predios contenidas en la referida norma no le eran aplicables.

Señaló que, pese a que en la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966, por medio de la cual los urbanizadores y propietarios de los predios en cuestión afirmaron que cederían unas zonas para parques, dicha obligación no fue prevista ni adquirida en el documento público inicial en el que se estableció el loteo del barrio Ciudad Jardín, razón por la cual no es de recibo pretender su cumplimiento.

Advirtió que, la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966, en lo referente a las cesiones para parques y edificaciones comunales es ineficaz, ya que la norma que contenía dichas obligaciones, esto es, el Acuerdo 12 de 1964, no se podía aplicar a las urbanizaciones constituidas con anterioridad a su fecha

de expedición.

Recordó que, en la mencionada cláusula tampoco se estableció una fecha cierta, hora o lugar para el cumplimiento de lo allí pactado, ni se determinaron los metros cuadrados a entregar, ni los propietarios construyeron predios que permitieran determinar el porcentaje de cesión, por ello se puede concluir que la obligación no es clara, expresa o exigible y de contera no se puede ejecutar.

Añadió que, en ninguno de los apartes de la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966 se dispuso que el área a ceder fuera de 12.720m², ni mucho menos que la cesión sería de los predios mencionados en el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia impugnada.

Reiteró que, si bien el Tribunal concluyó que por tratarse de bienes de uso público no procedía la excepción de prescripción, en atención al carácter de inalienables e imprescriptibles, a su juicio, dicho argumento no era correcto pues en el presente asunto no se pretende adquirir la propiedad de un bien de uso público por prescripción, sino que lo que se plantea es la eventual existencia de una obligación de cesión de un área por parte de los propietarios de un predio, por lo tanto para exigir el cumplimiento aplica la prescripción que en este caso concreto está más que demostrada, toda vez que entre 1966 y la fecha de presentación de la acción popular, han transcurrido más de 45 años.

Sostuvo que, el área de 12.720 m² que el Tribunal le ordenó ceder a los propietarios particulares la extrajo de un oficio enviado por la Contraloría Municipal al Comité de Veeduría del barrio Ciudad Jardín en 1997, es decir, hace más de 17 años; sin embargo, dicha entidad no era el organismo competente para determinar el área urbanizable y mucho menos las áreas a ceder para vías, zonas verdes o

construcciones de uso común, pues eso es competencia exclusiva del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Indicó que, si en gracia de discusión se aceptara que el Acuerdo 12 de 1964 era exigible para la señora **ILEANA MOSQUERA CAICEDO** en el año 1966 cuando supuestamente se obligó a su cumplimiento, dicho acto actualmente no tendría fuerza ejecutoria dado que la Administración no hizo ninguna actuación para efectos de lograr su cumplimiento dentro de los cinco (5) años siguientes, tal y como lo señala el numeral 3 del artículo 66 del CCA.

Señaló que, el Tribunal hizo un indebida valoración de las pruebas toda vez que desconoció abiertamente el dictamen pericial ordenado en el proceso, en el que se concluyó que si bien era posible que en algún momento existió un humedal en la zona objeto de controversia, era claro que en la actualidad ya no existía, razón por la cual no hay lugar a establecer una zona de especial protección ambiental.

Expresó que, los actos administrativos expedidos por la CRC en los que se considera que en el predio de los particulares demandados existe un humedal no obedecen a la realidad y de contera, la presente acción popular que pretende ampliar el área total de dicho ecosistema no está llamada a prosperar, pues ni siquiera existe humedal actualmente.

Resaltó que, el *a quo* le da carácter de inmutable y perpetuo al estudio de la WWF, pese a que fue elaborado hace más de 7 años y sus conclusiones fueron desvirtuadas por el dictamen pericial practicado en el proceso.

Finalmente, advirtió que en la sentencia controvertida hubo un error de apreciación de las pruebas, particularmente del estudio elaborado por la ONG WWF, pues se

le ordenó a la CRC expedir un nuevo acto administrativo en el cual se tuviera en cuenta como área efectiva del humedal un total de 0.9 hectáreas con una franja de protección adicional, lo cual desconoce que el referido estudio determinó que el área efectiva de dicho ecosistema era de 9.000 m², incluida la zona de protección.

IV.2.- Los señores ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA y MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, impugnaron la sentencia de 9 de abril de 2015 reiterando todos y cada uno argumentos planteados en el recurso interpuesto por el señor **MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA,** es decir, el desconocimiento por parte del Tribunal de las decisiones de la CRC expedidas con posterioridad al estudio de la ONG WWF; la indebida aplicación retroactiva del Acuerdo Municipal 12 de 1964; la prescripción de las acciones que en su momento tenía el Municipio para obtener la cesión de los predios; la incompetencia de la Contraloría Municipal para determinar las áreas objeto de cesión; la pérdida de fuerza ejecutoria del Acuerdo 12 de 1964 y la indebida valoración de las pruebas aportadas al expediente, particularmente, del dictamen pericial y del estudio realizado por la ONG WWF en el año 2005.

IV.3.- Los señores EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ y NORBEY MARTIN MUÑOZ OROZCO, además de reiterar los mismos argumentos expuestos en las impugnaciones de los demás particulares demandados, adujeron que el Tribunal valoró parcialmente el informe de la visita que realizó el Ministerio de Ambiente a los predios objeto de controversia el día 13 de abril de 2011, pues si bien dicho documento señaló la existencia de un humedal en la zona, posteriormente la referida cartera ministerial expidió el Oficio núm. E2-35331 de 30 de diciembre de 2013, en el que haciendo referencia a las conclusiones de la visita plasmadas en el documento inicialmente mencionado, aclaró que las apreciaciones del funcionario encargado de la diligencia no corresponden a un estudio detallado o a

un concepto técnico con metodologías de campo especializadas, por lo tanto no se trataba de un documento científico o de caracterización del cuerpo de agua, sino un referente de percepción de quien hizo la experticia de conformidad con los conocimientos que tenía del tema.

Sostuvieron que, el Tribunal les imputó a los propietarios de los predios en cuestión daños ambientales en la zona que se ocasionaron antes de su intervención, dado que según lo debidamente probado en el expediente la reducción del relicto humedal por la injerencia humana se venía dando desde hace años, por ende no es de recibo sostener que han sido los particulares demandados los que han talado y dañado el ecosistema.

Recordó que, el propio dictamen pericial decretado en el proceso concluyó que desde el año 1982 comenzó una afectación antrópica acelerada del humedal debido a la reconstrucción del área urbana del Municipio.

Afirmaron que, el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia impugnada, en el que se le ordena a los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA y MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA**, ceder a título gratuito al Municipio un área total de 12.720 m² de los predios identificados como lotes con códigos catastrales núms. 01-02-0061-001, 01-02-0062-001, 01-02-00063-0001 y 01-02-00069-0001 y matrícula inmobiliaria núm. 120-8593, genera una afectación a los derechos de terceros adquirentes de buena fe, toda vez que los referidos particulares le vendieron a **NORBIEY MARTIN MUÑOZ** dos de los lotes mencionados, tal y como consta en las Escrituras Públicas núms. 3948 de 21 de noviembre de 2011 y 4344 de 21 de diciembre de 2011 y en los folios de matrícula inmobiliaria núm. 120-185001 y 120-185480.

Recordaron que, las medidas cautelares decretadas en este proceso se referían a la restricción de construcciones en dichos predios mas no a la enajenación de los mismos, por lo tanto las ventas se realizaron sin que existiera limitación al dominio que afectara la libre disposición de los vendedores y de contera, el nuevo propietario no puede resultar afectado con un obligación que, de existir, no es su acreedor.

Finalmente, resaltaron que de conformidad con las pruebas practicadas dentro del proceso se pudo establecer que el uso del suelo de los predios en cuestión, sobre el cual se encuentra el supuesto humedal, es residencial, razón por la cual la orden del Tribunal de ceder unas zonas para parques constituyen una variación al POT, acto administrativo de carácter general que no puede ser desconocido por una sentencia proferida dentro de una acción popular.

IV.4.- La CRC sostuvo que ha adelantado innumerables acciones como autoridad ambiental para evitar la intervención de los particulares sobre el humedal olímpica o Ciudad Jardín, por lo tanto no es de recibo el argumento del *a quo* de que no llevó a cabo las gestiones necesarias para cumplir dicho cometido.

Manifestó que, prueba de la anterior afirmación es la expedición de la Resolución 776 de 11 de febrero de 2011, mediante la cual se impuso una medida preventiva de suspensión de toda actividad de urbanización en la zona constitutiva de humedal.

Agregó que, también inició unos procesos administrativos sancionatorios radicados bajo los núms. 007-2001 y 004-2011 en contra de los señores **MARTIN MUÑOZ OROZCO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, EDGAR SALAZAR CRUZ** y

LAURENTINO CHANTRE, por infracción a los recursos hídricos de la zona en la que se encuentra el humedal y por infracción directa del artículo 5º de la Resolución 063 de 2010.

Reiteró que, el Juez constitucional no tiene la competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos dentro de un proceso contentivo de una acción popular, como lo hizo el Tribunal en este caso, pues si bien lo que se ordenó fue la suspensión de los efectos de las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011, lo cierto es que materialmente declaró su nulidad, ya que la orden fue suspender dichas decisiones hasta que se expidiera una nueva, la cual sacaría del mundo jurídico a las anteriores.

Adujo que, la orden del *a quo*, de que se expida un nuevo acto administrativo en el que se declare que el área efectiva del humedal Ciudad Jardín es de 0.9 hectáreas, implica un desconocimiento de la realidad fáctica como de las pruebas obrantes en el expediente, ya que pese a que en el año 2003 se determinó que esa era la extensión del referido ecosistema, con el paso del tiempo y por la intervención del hombre el mismo se ha reducido significativamente, tal y como lo demuestran los estudios realizados con posterioridad al 2003, entre ellos, el concepto técnico de los funcionarios de la Corporación en el año 2009.

Aclaró que, los actos administrativos suspendidos por el *a quo* en ningún momento niegan la existencia del humedal en cuestión, todo lo contrario, se trata de decisiones que reconocen y declaran su presencia en el barrio Ciudad Jardín, determinan su área efectiva y delimitan su área y franja de protección, hecho que por sí solo daría lugar a denegar las pretensiones de la acción popular respecto de dichos actos, pues lejos de vulnerar los derechos colectivos de la comunidad lo que hacen es protegerlos.

Afirmó que, se desconoció el hecho de que el peritaje rendido en el proceso no fue serio en lo atinente a la extensión del humedal, pues simplemente se limitó a transcribir las conclusiones formuladas en los estudios elaborados en el año 2003, por lo tanto no debió tenerse como idóneo el dictamen, sino que se debió requerir la complementación o adición del mismo o en ultimas decretar oficiosamente un nuevo peritaje, tal y como se lo permite el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil.

Advirtió que, en el expediente no está plenamente acreditado que el humedal tenga una extensión superior o mayor de los 4.000 m², que fue el área determinada en las resoluciones cuestionadas, por lo cual no había razón jurídica para que se suspendieran las mismas.

Aseguró que, no es entendible por qué en el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia se le incluye como una de las entidades que vulneró los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, cuando respecto de este tema solo se reprochan las conductas del Municipio y de los particulares vinculados en la acción popular.

En virtud de lo anterior, solicitó revocar parcialmente la sentencia impugnada, en el sentido de retirarlo de la lista de vulneradores de los derechos colectivos invocados en la acción popular; no imponerle orden alguna, por cuanto ha cumplido con su obligación legal y constitucional y dejar incólume las Resoluciones 63 y 113 de 2010 y 1472 de 2011.

Finalmente, como petición subsidiaria solicitó la aclaración y complementación de la sentencia del *a quo*, pues contradictoriamente le ordenó adelantar

procedimientos sancionatorios en contra de los particulares infractores de las normas ambientales pero al mismo tiempo dispuso dejar sin efectos los actos administrativos que establecieron las restricciones cuya infracción dio lugar a los procedimientos que ya se encuentran en curso.

V.- ALEGATOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado sostuvo que de las pruebas recaudadas en el proceso se puede evidenciar que desde el año 2003 se han venido realizando una serie de estudios técnicos sobre las condiciones en las que se encuentra el humedal Ciudad Jardín de la ciudad de Popayán, los cuales son consistentes y coincidentes en señalar que por causa de diferentes factores dicho ecosistema ha sufrido cambios drásticos que han hecho que se reduzca su área efectiva a las dimensiones que estableció la CRC en la Resolución 63 de 2010.

Sostuvo que, si bien es necesario iniciar acciones pertinentes para la recuperación paulatina del humedal o por lo menos para que no se siga deteriorando, dichas medidas no pueden darse en los términos establecidos en la sentencia impugnada, toda vez que en esta se dispuso tener en cuenta para la expedición de un nuevo acto administrativo el estudio realizado en el año 2005, esto es, 10 años atrás de la fecha en la que se profirió el fallo y lo que es más grave, inobservando los demás estudios técnicos elaborados en años recientes, los cuales muestran las verdaderas y actuales condiciones en las que se encuentra el humedal Ciudad Jardín de Popayán.

Manifestó que, la acción popular no es procedente para controvertir la legalidad de las Resoluciones 63 y 113 de 2010, expedidas por la CRC, pues para ello el

ordenamiento jurídico dispuso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Adujo que, los referidos actos administrativos gozan de presunción de legalidad la cual no ha sido cuestionada ni desvirtuada a través del medio de control idóneo para el efecto, razón por la cual siguen produciendo efectos jurídicos.

En virtud de lo expuesto, solicitó que la sentencia de primera instancia sea revocada parcialmente, en cuanto ordenó la expedición de un nuevo acto administrativo, en los términos del estudio denominado *“Caracterización ambiental preliminar de los humedales de la Meseta de Popayán y Puracé en el Departamento del Cauca”*, para en su lugar, ordenar a la Alcaldía del Municipio y a la CRC que adelanten las acciones correspondientes para la protección del humedal Ciudad Jardín, elaborando y ejecutando un plan de adecuación del espacio público de conformidad con las directrices y recomendaciones que al efecto contienen los estudios técnicos más recientes elaborados por los expertos en el tema objeto de controversia y atendiendo lo señalado en la Resolución 63 de 2010.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

VI.1. Generalidades

La acción popular prevista en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de

funciones administrativas.

Esta acción es el mecanismo jurídico que tiene la comunidad afectada, para que de forma sencilla se proceda a ordenar la protección de sus derechos colectivos, cuando han sido vulnerados o amenazados.

En el presente caso el actor solicitó el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público de la comunidad del barrio Ciudad Jardín, los cuales considera vulnerados por la **CRC** con ocasión de la expedición de las Resoluciones núms. 063 y 113 de 2010, a través de las cuales se declaró el área efectiva del humedal Ciudad Jardín y se determinó su franja de protección y su área de producción o urbanizable.

Igualmente, considera que los particulares **TOMÁS, MARÍA JOSÉ y MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ, NORBEY MARTIN MUÑOZ OROZCO e ILEANA MOSQUERA CAICEDO**, como propietarios de los predios en los que se encuentra el presunto humedal Ciudad Jardín del Municipio de Popayán, también han vulnerado los derechos colectivos referidos debido a la intervención que han hecho en la zona con maquinaria pesada, tala de árboles, cerramientos indebidos, apertura de establecimientos de comercio y construcciones rudimentarias que han afectado gravemente el lugar.

Así mismo, el actor solicitó el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbano respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y a la moralidad administrativa,

los cuales considera vulnerados por los señores **TOMÁS, MARÍA JOSÉ y MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, EDGAR SALAZAR CRUZ** e **ILEANA MOSQUERA CAICEDO** y por el **Municipio** debido a que los particulares, como dueños de los predios en los que se construyó el barrio Ciudad Jardín de dicha localidad, no cedieron las áreas de uso público para la comunidad –parques y edificaciones comunales-, tal y como lo ordenaba el artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964, norma vigente para la época en la que se urbanizó el sector; y el ente territorial, no realizó las gestiones necesarias para hacer cumplir dicha norma y procurar la entrega de las áreas de cesión obligatoria.

A través de la sentencia de 9 de abril de 2015, el Tribunal Administrativo del Cauca consideró que todos y cada uno de los demandados vulneraron los derechos colectivos invocados por el actor.

Respecto de los particulares, el *a quo* concluyó que el material probatorio obrante en el expediente demostraba que, por un lado, como propietarios del predio en el que se encuentra el humedal Olímpica o Ciudad Jardín habían intervenido indebidamente la zona pese a los requerimientos y recomendaciones de las autoridades ambientales competentes que les advertían sobre la existencia de un importante ecosistema en el lugar y, por otro, que como urbanizadores del barrio Ciudad Jardín habían omitido cederle al Municipio las áreas para uso común, como lo ordenaba el artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964.

En cuanto al Municipio, consideró que no había cumplido cabalmente sus funciones frente a los propietarios y urbanizadores de los predios en los que actualmente se encuentra el barrio Ciudad Jardín, pues no adelantó todas las gestiones necesarias para que estos le cedieran y entregaran materialmente las

áreas de uso común de dicha zona en cumplimiento de lo ordenado en las normas urbanísticas que regulaban la materia.

Finalmente, en relación con la CRC el Tribunal sostuvo que como autoridad ambiental no implementó las gestiones necesarias para impedir el deterioro, reducción y destrucción parcial del humedal Ciudad Jardín, pese a que conocía la grave situación en la que estaba el ecosistema.

En atención a las anteriores conclusiones, en la sentencia de primera instancia se impusieron una serie de órdenes a todos los demandados con la finalidad de que se lograra la cesión gratuita de unas áreas para el uso público en el barrio Ciudad Jardín, así como la recuperación y preservación del humedal que según el Tribunal aún existe en el sector.

La anterior decisión fue impugnada por los particulares y la CRC.

Por parte de los particulares, las inconformidades frente al fallo de primera instancia se sustentan conjuntamente en los siguientes argumentos:

- Inexistencia actual del humedal Ciudad Jardín. (Argumento de impugnación núm. 1)
- El desconocimiento por parte del Tribunal de las decisiones de la CRC expedidas con posterioridad al estudio de la ONG WWF, las cuales demuestran que actualmente no existe humedal. (Argumento de impugnación núm. 2).
- La indebida valoración de las pruebas aportadas al expediente, particularmente, del dictamen pericial y del estudio realizado por la ONG WWF en el año 2005. (Argumento de impugnación núm. 3).

- La cesión de predios no era obligatoria para los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín, ya que el loteo del mismo se hizo antes de que se expidiera el Acuerdo 12 de 1964. (Argumento de impugnación núm. 4).
- La indebida aplicación retroactiva del Acuerdo 12 de 1964. (Argumento de impugnación núm. 5).
- La prescripción de las acciones que en su momento tenía el Municipio para obtener la cesión de los predios. (Argumento de impugnación núm. 6).
- La incompetencia de la Contraloría Municipal para determinar las áreas objeto de cesión. (Argumento de impugnación núm. 7).
- La pérdida de fuerza ejecutoria del Acuerdo 12 de 1964. (Argumento de impugnación núm. 8).
- La obligación de la cesión de áreas para zona pública no era clara, expresa ni exigible, toda vez que en la Escritura Pública núm. 627 de 1966 no se determinaron ni individualizaron los predios a ceder. (Argumento de impugnación núm. 9).

Además de estas inconformidades que son comunes en las impugnaciones de todos los particulares demandados, los señores **NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ** señalaron los siguientes argumentos:

- El Tribunal valoró parcialmente el informe de la visita que realizó el Ministerio de Ambiente a los predios objeto de controversia el día 13 de abril de 2011. (Argumento de impugnación núm. 10).
- El Tribunal les imputó a los propietarios de los predios en cuestión daños ambientales que se ocasionaron antes de que estos intervinieran la zona. (Argumento de impugnación núm. 11).
- El numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia impugnada genera

una afectación al derecho de **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO**, como tercero adquirente de buena fe. (Argumento de impugnación núm. 12).

- La sentencia del a quo afecta indebidamente el uso de suelo determinado para la zona en cuestión. (Argumento de impugnación núm. 13).

Por su parte, la CRC cimentó su impugnación en los siguientes argumentos:

- Como autoridad ambiental sí adelantó todas las gestiones necesarias para proteger el humedal. (Argumento de impugnación núm. 14).
- Incompetencia del Juez Popular para declarar nulidad de actos administrativos. (Argumento de impugnación núm. 15).
- Los actos administrativos controvertidos no niegan la existencia del humedal en cuestión, todo lo contrario, reconocen y declaran su presencia en el barrio Ciudad Jardín y determinan su área efectiva. (Argumento de impugnación núm. 16).
- La sentencia desconoce la realidad actual del humedal y no hay prueba en el expediente que demuestre que su área es superior a 4.000m², que fue lo que se determinó en los actos administrativos controvertidos. (Argumento de impugnación núm. 17).
- El Tribunal no debió declararla vulneradora del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, ya que no es la autoridad competente para hacer cumplir las cesiones obligatorias de los urbanizadores. (Argumento de impugnación núm. 18).

Una vez señalados los argumentos expuestos por los impugnantes, la Sala considera pertinente y necesario separar el estudio del presente caso en dos grandes temas, tal y como lo hizo el a quo. El primero, tratará sobre la presunta omisión de los urbanizadores de ceder los predios para uso público en el barrio

Ciudad Jardín, que fue el problema jurídico planteado en el expediente 2011-00055 y, el segundo, sobre la afectación del humedal Ciudad Jardín por parte de los propietarios de los predios en los que se encuentra dicho ecosistema, las omisiones de las entidades territoriales para garantizar su protección y la incidencia que tuvo la expedición de los actos administrativos de CRC en la presunta conculcación de los derechos colectivos invocada por el actor, que fue el debate propuesto en el expediente 2011-00182.

Para mayor claridad sobre los temas referidos y resolver las inconformidades que dieron lugar a los recursos objeto del presente pronunciamiento, a continuación se hará un recuento sucinto de la fundamentación fáctica que sustenta cada una de las problemáticas planteadas en concordancia con el material probatorio recaudado a lo largo de este proceso.

VI.2. En cuanto a la presunta obligación de los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín de ceder unas áreas para espacio público (parques y edificaciones comunales)

VI.2.1. Recuento fáctico y probatorio obrante en el expediente

- En el año 1953 la señora **MARÍA JOSÉ CAICEDO DE MOSQUERA WALLIS**, a través de su apoderado el señor **ENRIQUE MOSQUERA WALLIS**, protocolizó el plano de la urbanización o barrio Ciudad Jardín ubicado al norte del Municipio de Popayán mediante Escritura Publica núm. 857 de 1953, expedida por el Notario Primero del Circuito de Popayán. En el referido documento se lee:

“[...] compareció el señor Enrique Mosquera Wallis, mayor y vecino de Popayán, con cédula no. 1.060.133, expedida por el Jurado Electoral de

Pasto, a quien doy fe de conocer personalmente, y me presentó para protocolización en el archivo de esta oficina, en una plancha, el plano de urbanización de “Ciudad Jardín”, ubicada en el municipio de Popayán, hacia el norte de la Ciudad, en el presente llamado campamento, en terrenos de propiedad de la señora María Josefa Caicedo de Mosquera Wallis, como consta en la escritura # 309 de fecha 10 de marzo de 1950, otorgada en esta notaría, plano que está debidamente aprobado por la Ingeniería Municipal de Popayán, urbanización integrada por cuarenta y dos manzanas (42), numeradas con los correspondientes números romanos de uno (I) a cuarenta y dos (XLII), con un total de cuatrocientos veintiocho lotes (428) de terreno que se encuentran singularizados en las respectivas manzanas del plano de urbanización “Ciudad Jardín”, que se protocoliza por esta escritura cuyos linderos generales son los siguientes: [...]”. (Folios 338 a 342 cuaderno principal núm. 3, expediente 2011-00055).

- En 1964, el Concejo Municipal de Popayán expidió el Acuerdo 12, “*Por el cual se aprueba el plan regulador de Popayán y se dicta el Código de Urbanismo*” y en el artículo 56 expresamente se dispuso:

[...] Artículo 56: Cesión de zonas de uso público:

- a) En las urbanizaciones se cederá del ocho al once por ciento (8-11%) para parques y edificaciones comunales.*
- b) En las parcelaciones se cederá del cuatro al seis por ciento (4-6%).*
- c) Los porcentajes se computaran sobre la extensión bruta de la lotificación.*
- d) En las urbanizaciones la cesión total, incluyendo vías será de 35%.*
- e) Se podrá eximir al urbanizador de la cesión en el porcentaje establecido cuando a juicio de la Junta de Planeación la zona cedida no sea útil. En este caso el Urbanizador entregará al Municipio en tierras urbanizadas el 30% del área bruta que debería haber cedido.*
- f) El Municipio solo podrá permutar o vender dichas tierras urbanizadas para la inversión en parques, plazas o zonas verdes en urbanizaciones de carácter popular y obrera [...]”. (Folios 24 a 71, cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).*

- En 1966, esto es, dos años después de expedirse el Acuerdo Municipal referido en líneas anteriores, la señora **GLADYS MOSQUERA CAICEDO** e **ILEANA MOSQUERA CAICEDO**, herederas de la señora **MARÍA JOSEFA CAICEDO DE MOSQUERA WALLIS**, cedieron al Municipio las áreas totales para calles y carreras de la urbanización Ciudad Jardín mediante la Escritura Publica núm. 627 de 1966 y además, en la cláusula séptima de la misma se estableció el siguiente compromiso:

[...] Séptimo.- Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de

Acuerdo # 12 de 8 de octubre de 1964 del honorable Concejo Municipal de Popayán, las urbanizaciones deben ceder para parques y edificaciones comunales del 8 al 11% de su área [...]” (Folios 19 a 23, cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).

- La anterior cesión fue aceptada por el Personero Municipal de Popayán de la época, Gerardo Mosquera, tal y como quedó consignado en el mismo documento.
- El 23 de mayo de 1986, el Personero Municipal de Popayán de ese entonces, Mario Paredes Caicedo, le remite un oficio al señor **JUAN MARÍA CAICEDO**, representante de la familia **MOSQUERA CAICEDO** en el que le informa sobre el incumplimiento de las cesiones obligatorias y lo requiere de la siguiente manera:

“[...] Según el Código Urbanístico vigente al momento de la construcción de la Urbanización Ciudad Jardín – Acuerdo núm. 12 de 1964 – el urbanizador hará la cesión al municipio de las zonas de las calles, plazas, parques, lotes escolares y demás zonas públicas exigidas de acuerdo con el proyecto aprobado en planeación, cesión que solo se considera perfeccionada una vez en la Personería Municipal repose copia de la escritura correspondiente debidamente registrada.

Confrontado los documentos aquí existentes con los planos aprobados por la oficina de Planeación Municipal, se pudo constatar que en la mencionada urbanización falta por ceder un lote de terreno (Una manzana – según plano aprobado) destinado exclusivamente a parque.

Por lo anteriormente expuesto, acudo a usted para que en calidad de representante de la familia MOSQUERA CAICEDO nos colabore a LEGALIZAR dicha situación, y de esta forma entregar a nuestro MUNICIPIO un parque que en esta zona beneficiará a muchos habitantes, además le daríamos un regalo a Popayán al cumplir sus 450 años[...].” (Folios 108 a 109, cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).

- Mediante Oficio de 29 de diciembre de 1997, la Contraloría Municipal de Popayán le informó al Concejo Comunal del Comité Veeduría del barrio Ciudad Jardín que:

“[...] atendiendo su solicitud de calcular el área cedida por las señoras Gladys Mosquera e Ileana Mosquera Caicedo al municipio de Popayán en la Urbanización Ciudad Jardín mediante Escritura Pública núm. 627 de 28 de

mayo de 1966 de la Notaría Primera del Circuito de Popayán, se revisó dicha escritura, el Acuerdo núm. 12 de 1964 por el cual se aprueba el Plan Regulador de Popayán y el Plano presentado por la comunidad donde se consigna el trazado de calles y loteo de la urbanización.

Se calcularon del plano las siguientes áreas aproximadas:

| | |
|--|-----------------------|
| Área total (lote y vías públicas) | 106.000m ² |
| Área vías públicas (cedidas) | 24.000m ² |
| Área de parques y edificaciones comunales | 0m ² |
| Área de ampliación glorieta Antonio Nariño | 650m ² |

PORCENTAJE DE ÁREAS CEDIDAS

| | |
|-----------------------------------|-----|
| Parques y edificaciones (8-11%) | 0% |
| Cesión total (incluye vías) (35%) | 23% |

Porcentajes establecidos en el Acuerdo núm. 12/64.

Las áreas se calcularon determinando figuras geométricas por medio de escuadras y utilización de escala 1:1000[...]” (Folios 106 a 107, cuaderno principal 1, expediente 2011-00055).

- El 7 de abril 1999, la Junta de Acción Comunal del barrio Ciudad Jardín radicó una petición al entonces Alcalde del Municipio de Popayán, Felipe Fabián Orozco Vivas, en la que le solicitó la determinación de las áreas de zonas verdes y parques para la protección del humedal que debían ser cedidas por los urbanizadores, de conformidad con lo establecido en la Escritura Publica núm. 627 de 1966 y el artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964. Dicho requerimiento fue reiterado el 17 de julio de 2005, al Alcalde Víctor Libardo Ramírez Fajardo y el 6 de octubre de 2010 al Alcalde Ramiro Antonio Navia Díaz. (Folios 94 a 101, cuaderno principal 1, expediente 2011-00055).
- El 21 de enero de 2011, el actor instauró la acción popular radicada bajo el núm. 2011-00055, en la que manifestó que la familia **MOSQUERA CAICEDO** aún posee en el barrio Ciudad Jardín los lotes con códigos catastrales núms. 01-02-0061-0001-000, 01-02-0062-0001-000, 01-02-0063-0001-000 y 01-02-0069-0007-000, pertenecientes al predio con matrícula inmobiliaria núm. 120-8593 ubicados en las calles 22N, 23N, 24N y 24AN en intersección con las

carreras 7ª y 8ª y el lote con cédula catastral núm. 01-02-0044-0001 perteneciente al predio con matrícula inmobiliaria núm. 120-12369 ubicado en la carrera 6ª A con calle 22N esquina, los cuales aún no han sido urbanizados y por lo tanto, a su juicio, pueden ser cedidos para dar cumplimiento al compromiso adquirido en la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966 y a lo establecido en el artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964. (Numeral 8 del acápite denominado *“Hechos que fundamentan la acción”*, Folio 5 cuaderno principal 1, expediente 2011-00055).

- Dentro de los documentos aportados con la referida demanda, obra copia de un certificado de tradición y libertad expedido el 19 de enero de 2011, correspondiente al bien con matrícula inmobiliaria núm. 120-8593, denominado urbanización campamento (Ciudad Jardín), conformada por los lotes: 1) Código Catastral núm. 0102500600027000, extensión 873 m²; 2) Código Catastral núm. 01-02-0061-0001-000, extensión 6.462 m²; 3) Código Catastral núm. 01-02-0062-0001-000, extensión 7.076 m²; 4) Código Catastral núm. 01-02-0063-0001-000, extensión 5.807 m²; 5) Código Catastral núm. 01-02-0064-0009-000, extensión 36 m²; 6) Código Catastral núm. 01-02-0069-0007-000, extensión 1.369 m²; 7) Código Catastral núm. 01-02-0186-0004-000, extensión 42.176 m²; 8) Código Catastral núm. 01-02-0185-0008-000, extensión 20.093 m². En el mencionado documento se registran como dueños actuales de los predios los señores **TOMAS, MANUEL ENRIQUE y MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA** y la señora **ILEANA MOSQUERA CAICEDO**. (Folios 73 a 81 cuaderno principal 1, expediente 2011-00055).
- Igualmente, con la demanda referida el actor también aportó copia del certificado de tradición y libertad del bien con matrícula inmobiliaria núm. 120-12369, expedido el 19 de enero de 2011, correspondiente al lote 4 de la

manzana XXI (21) del barrio Ciudad Jardín de extensión 1.600 m², en el que se registra como actuales propietarios a los señores **TOMAS, MANUEL ENRIQUE y MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA** y la señora **ILEANA MOSQUERA CAICEDO**. (Folios 82 a 83 cuaderno principal 1, expediente 2011-00055).

- El 30 de marzo de 2011, la Curaduría Urbana núm. 1 de Popayán, en cumplimiento de un requerimiento del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán, dentro del expediente 2011-00055, expidió un informe en el que certificó que los propietarios de los lotes con códigos catastrales núms. 01-02-0061-0001-000, 01-02-0062-0001-000, 01-02-0063-0001-000, 01-02-0069-0007-000 y 01-02-0044-001, no han presentado ninguna solicitud de licencias de construcción. (Folios 169 a 170 cuaderno principal 1, expediente 2011-00055).
- El 23 de octubre de 2012, la Magistrada conductora del proceso (ya acumulado) en el Tribunal adelantó una inspección judicial en el barrio Ciudad Jardín, de Popayán en la que se constató:

“[...] A continuación la magistrada procede a averiguar el segundo punto objeto de la inspección judicial de acuerdo con la ampliación ordenada en el auto de 21 de agosto de 2012 (fl. 74 c. pruebas), esto es, verificar si entre las calles 17N y 24AN, con carreras 6a y 9a del barrio Ciudad Jardín si existe o no un parque o zona verde de uso público. Luego de recorrer la zona se constata que NO HAY ZONAS DE USO PUBLICO (parques, zonas de esparcimiento, zonas verdes) [...]” (Folios 110, cuaderno acumulado núm. 6)

VI.2.2. Consideraciones frente a los argumentos de las impugnaciones relacionados con el tema de las cesiones para parques y edificaciones comunales

En atención a los fundamentos fácticos y probatorios expuestos en líneas

anteriores, para la Sala es claro que en el año de 1953, fecha en la que se llevó a cabo la protocolización del plano del barrio Ciudad Jardín, no se registraron o establecieron zonas verdes o de espacio público dentro de dicha localidad, pues simplemente no había norma que así lo exigiera; no obstante, con la expedición del Acuerdo 12 de 1964, la cesión de estos espacios se hizo obligatoria para todas las urbanizaciones a construir, incluido el barrio Ciudad Jardín, ya que se estableció una regulación urbanística para toda la ciudad de Popayán, inclusive para los barrios históricos previamente edificados.

Para la Sala, el argumento de los particulares recurrentes, quienes son los actuales dueños de los predios objeto de controversia, en el que afirman que el Acuerdo 12 de 1964 no es aplicable a los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín por haber sido expedido con posterioridad a la protocolización del plano en el que se efectuó el loteo de dicha zona¹⁹ no es de recibo, toda vez que la legalización o protocolización de las cesiones obligatorias se hizo dos años después de que había entrado en vigencia la referida norma, mediante la Escritura Pública núm. 627 de 1966, por lo tanto se debían modificar los planos de urbanización en el sentido de incluir las zonas de uso público, como lo ordenaba el artículo 56 *ibídem*²⁰.

Cabe recordar que la protocolización de los planos de urbanización o loteo²¹ del barrio Ciudad Jardín se hizo en el año de 1953, pero los urbanizadores solo legalizaron las cesiones para vías (calles y carreras) trece (13) años después de

¹⁹ Argumento de impugnación núm. 4

²⁰ "Artículo 56: Cesión de zonas de uso público:

a) En las urbanizaciones se cederá del ocho al once por ciento (8-11%) para parques y edificaciones comunales.

b) En las parcelaciones se cederá del cuatro al seis por ciento (4-6%).

c) Los porcentajes se computaran sobre la extensión bruta de la lotificación.

d) En las urbanizaciones la cesión total, incluyendo vías será de 35%.

e) Se podrá eximir al urbanizador de la cesión en el porcentaje establecido cuando a juicio de la Junta de Planeación la zona cedida no sea útil. En este caso el Urbanizador entregará al Municipio en tierras urbanizadas el 30% del área bruta que debería haber cedido.

f) El Municipio solo podrá permutar o vender dichas tierras urbanizadas para la inversión en parques, plazas o zonas verdes en urbanizaciones de carácter popular y obrera."

²¹ LOTEEO: División de un globo de terreno en unidades de área construible. <http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/morales/NORUR.pdf>

elaborados dichos planos, razón por la cual era lógico que debían ajustarlos a la normativa técnica vigente para esa época, la cual regulaba el desarrollo urbano de la ciudad de Popayán, máxime si se tiene en cuenta que para ese momento aún no se habían vendido los predios loteados ni terminado el proceso de urbanización²², tal y como se evidencia de la propia Escritura Pública núm. núm. 627 de 1966, en la que los propietarios de los predios se comprometieron a culminar las acometidas de acueducto y alcantarillado.

Aunado a lo anterior, a juicio de la Sala, la controversia sobre la aplicabilidad del Acuerdo 12 de 1964 para los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín se despeja con total claridad al leer la cláusula séptima de la mencionada escritura pública, pues en la misma los propietarios de los predios en la época en los que se desarrolló el referido barrio, esto es, **GLADYS MOSQUERA CAICEDO** e **ILEANA MOSQUERA CAICEDO**²³, esta última vinculada directamente en este proceso, expresamente se comprometieron a cumplir lo establecido en el artículo 56 de la norma municipal citada, al acordar:

“[...] SÉPTIMO.- Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del Acuerdo # 12 de 8 de octubre de 1964 del Honorable Concejo Municipal de Popayán las Urbanizaciones deben ceder para parques y edificaciones comunales, del 8% al 11% de su área. – Presente el doctor Gerardo A. Mosquera V., mayor de edad, vecino de esta ciudad, con cédula de ciudadanía número 4.603.885 de Popayán y con Libreta Militar número 60360 del Cauca, en su calidad de Personero Municipal, a quien doy fe de conocer personalmente y dijo: que acepta la cesión que por la presente escritura se hace al Municipio de Popayán, y las cláusulas que se han consignado, [...]”²⁴

Por lo precedente, incluso si en gracia de discusión se aceptara el argumento de que el Acuerdo 12 de 1964 no era aplicable a los urbanizadores del barrio Ciudad

²² URBANIZACIÓN: Es la resultante del proceso mediante el cual un terreno bruto es dotado de servicios de infraestructura, dividido en áreas destinadas al uso privado o público y a los demás servicios básicos inherentes a la actividad que se va a desarrollar y apto para construir, de conformidad con los reglamentos legales vigentes en la materia. <http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/morales/NORUR.pdf>

²³ Herederas de María Josefa Caicedo de Mosquera Wallis.

²⁴ Folios 19 a 23, cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055. Prueba relacionada a folio 95 de esta providencia.

Jardín, por el hecho de que el plano de urbanización se protocolizó con anterioridad a la expedición de la referida norma municipal, lo cierto es que en la escritura pública mencionada los dueños de los predios expresa y voluntariamente se comprometieron al cumplimiento de las cesiones de las zonas para uso público y por lo tanto no había motivo alguno para omitir dicha obligación.

Ahora bien, teniendo claro que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín sí estaban en la obligación de ceder unos predios para parques y edificaciones comunales, se deberá determinar si dicho compromiso fue efectivamente cumplido.

Para determinar lo anterior, basta revisar los argumentos expuestos en la contestación de la presente acción popular y en el escrito contentivo de la impugnación del fallo de primera instancia interpuesto por los actuales propietarios de los predios remanentes no intervenidos del barrio Ciudad Jardín²⁵, en los que simplemente afirman que nunca han tenido la obligación legal de entregar áreas para parques y edificaciones comunales.

Como se puede advertir, los particulares demandados ni siquiera intentaron demostrar que en efecto cedieron los predios correspondientes para las zonas públicas (parques y edificaciones comunales), pues para ellos dicha obligación no existía, por lo tanto está claro que jamás hicieron entrega de las mismas.

Aunado a lo anterior, como quedó plasmado en el recuento de la fundamentación fáctica y probatoria, en el expediente obra copia del Oficio núm. 193 de 23 de

²⁵ Entre los cuales figura la señora **ILEANA MOSQUERA CAICEDO** (quien directamente se comprometió en la Escritura Pública núm. núm. 627 de 1996) y los herederos de los señores **GLADYS MOSQUERA CAICEDO** y **ANÍBAL MOSQUERA CAICEDO**.

mayo de 1986²⁶, suscrito por el Personero del Municipio de Popayán de la época, en el que le recordaba a la familia **CAICEDO MOSQUERA** que según los documentos obrantes en dicha entidad, particularmente el plano aprobado del barrio Ciudad Jardín, estaba pendiente la entrega de un terreno, equivalente a una manzana, la cual debía ser destinada exclusivamente a una zona de parque, por lo que los requirió para que se legalizara dicha situación.

En el expediente también obra copia de un oficio de la Contraloría Municipal de Popayán de 29 de diciembre de 1997²⁷, en el que la Inspectora de Obras Civiles de dicho ente de control manifestó que el porcentaje de áreas cedidas para parques y edificaciones comunales en la urbanización Ciudad Jardín era cero (0).

Finalmente, en las conclusiones de la diligencia de inspección judicial practicada el 23 de octubre de 2012²⁸ por la Magistrada conductora del proceso en primera instancia, se advirtió que en la urbanización Ciudad Jardín no existían zonas para uso público.

Así las cosas, para la Sala las pruebas recaudadas en el expediente no solo demuestran que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín sí debían cumplir lo establecido en el artículo 56 del Acuerdo Municipal 12 de 1964, sino que hasta la fecha no hay prueba de que lo hayan acatado.

Ahora bien, frente a la afirmación de los particulares demandados relacionada con la indebida aplicación retroactiva del Acuerdo 12 de 1964²⁹, la cual se basa en una fundamentación jurídica idéntica a la del argumento rebatido en líneas anteriores,

²⁶ Folios 108 a 109, cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055. Prueba relacionada a folio 95 a 96 de esta providencia.

²⁷ Folios 106 a 107, cuaderno principal 1, expediente 2011-00055. Prueba relacionada a folio 96 de esta providencia.

²⁸ Folios 110, cuaderno acumulado núm. 6. Prueba relacionada a folio 100.

²⁹ Argumento de impugnación núm. 5.

solo que planteado de una forma distinta, la Sala advierte que no es de recibo tal consideración toda vez que, como extensamente se explicó en precedencia, para la fecha en la que se legalizaron las cesiones obligatorias para las vías del barrio Ciudad Jardín ya estaba vigente la referida norma municipal y además, los propietarios de los predios en cuestión expresa y voluntariamente se obligaron a entregarle al Municipio las áreas para parques y edificaciones comunales, lo cual demuestra que no existió aplicación retroactiva de normativa alguna sino un compromiso elevado a escritura pública y sustentado en un ordenamiento jurídico previamente existente.

Por otra parte, en lo que respecta al argumento de los particulares demandados, en el que se aduce la prescripción de las acciones que en su momento tenía el Municipio para obtener la cesión de los predios³⁰, la Sala considera que tampoco es de recibo, pues las regulaciones o reglamentaciones municipales contenidas en un Acuerdo son de obligatorio cumplimiento y por estar referidas a la utilización de bienes de uso público, no prescriben por el paso del tiempo y por ello el Municipio no pierde la facultad para adelantar las gestiones necesarias en procura de que se acaten. Lo anterior, aunado al hecho de que existe una cláusula compromisoria elevada a escritura pública en la que los dueños de los predios en los que se desarrolló la urbanización Ciudad Jardín reconocen la obligación y se comprometen a entregar unas zonas para parques y edificaciones comunales, compromiso que no se diluye por el simple paso de los años, máxime si, como ya se dijo, las áreas de uso público, como las referidas, son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Frente al argumento de los impugnantes atinente a que el Acuerdo 12 de 1964 había perdido fuerza ejecutoria, dado que la Administración no había hecho las

³⁰ Argumento de impugnación núm. 6.

gestiones necesarias para hacerlo cumplir dentro de los cinco (5) años siguientes a su expedición, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 66 del CCA³¹, la Sala considera que carece de fundamentación jurídica, toda vez que la norma municipal referida constituye un acto administrativo de carácter general y contenido regulatorio, por lo tanto su ejecutoria, obligatoriedad y aplicabilidad no desaparecen por la inacción de las autoridades encargadas de procurar que la misma se cumpla.

En efecto, los actos administrativos de contenido normativo general son de obligatorio cumplimiento, independientemente de que las entidades no hayan actuado para que los administrados acaten debidamente las regulaciones, es decir, una norma no pierde su fuerza ejecutoria por el hecho de que la Administración no hubiese adelantado las actuaciones coercitivas para lograr que esta se acate debidamente y mucho menos deja de ser obligatoria por el simple transcurso de los años.

Ahora, en relación con el argumento de que la obligación de la cesión de áreas destinadas para uso público no era clara, expresa ni exigible debido a que en la Escritura Pública núm. 627 de 1966 no se determinaron ni individualizaron los predios a ceder³², la Sala considera que el mismo no es correcto, ya que la redacción de la cláusula séptima del referido documento permite concluir sin dubitación alguna que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín se comprometieron a ceder unas zonas para parques y edificaciones comunales.

En la cláusula séptima de la mencionada escritura se estableció literalmente que los urbanizadores cumplirían el artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964, e incluso,

³¹ Argumento de impugnación núm. 8.

³² Argumento de impugnación núm. 9.

señalaron que el terreno a ceder para parques y edificaciones comunales, según la referida norma municipal, correspondía del 8% al 11% del área total³³, por lo tanto está demostrado que la obligación si era clara y expresa. En cuanto a la exigibilidad, al no haber señalado plazo alguno se infiere que la obligación se puede hacer efectiva en cualquier momento.

Por otra parte, el señor **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** manifestó que el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia impugnada, que es el que ordena al Municipio iniciar las gestiones necesarias para que los particulares propietarios cumplan las cesiones gratuitas obligatorias para parques y edificaciones comunales, genera una afectación a su derecho como tercero adquirente de buena fe³⁴, pues algunos de los lotes³⁵ que según el Tribunal servirían para cumplir el referido compromiso, ya no son propiedad de la familia **MOSQUERA CAICEDO**, que son los que tienen la obligación, sino de él en virtud de unas compraventas hechas en el mes de noviembre del año 2011, por lo tanto se le está imponiendo la carga de pagar con sus inmuebles una deuda de la cual no es el deudor.

Frente a lo anterior, lo primero que la Sala advierte es que el mencionado impugnante fue debidamente vinculado a la acción popular radicada bajo el núm. 2011-00182 desde el mes de abril del año 2011, es decir, siete (7) meses antes de que realizara la compra de los lotes referidos³⁶, que fue el 21 de noviembre de ese mismo año, por lo tanto debía conocer de la problemática que se presentaba con

³³ Folios 19 a 23, cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055. Prueba relacionada a folio 95 de esta providencia.

³⁴ Argumento de impugnación núm. 12.

³⁵ Particularmente los lotes con código catastral núm. 01-02-0061-001 y 01-02-0062-001.

³⁶ Es pertinente recordar que en el presente caso se acumularon dos acciones populares: 2011-00055 y 2011-00182, en la primera inicialmente solo se vinculó como particulares demandados a la familia MOSQUERA CAICEDO, pero en la segunda desde el auto admisorio de la demanda se vinculó al señor NORBAY MARTIN MUÑOZ OROZCO ya que en los anexos de dicha acción constitucional obraban pruebas que le permitieron al Tribunal concluir que desde el año 2009, o incluso desde antes, dicho señor fungía como propietario de unos lotes aledaños al humedal. A folios 52 a 67 del cuaderno núm. 1 del expediente 2011-00182, obran las copias de las actas de unas reuniones llevadas a cabo entre los dueños de los predios aledaños al humedal y la CRC los días 17, 18 y 27 de noviembre de 2009 y 2 y 21 de diciembre de 2009, en las que el señor NORBAY MARTIN MUÑOZ OROZCO firmó como "propietario lotes olímpica".

los mismos no solo respecto de la presunta existencia de un humedal en la zona³⁷, el cual tenía incidencia en los predios adquiridos, sino también de la controversia sobre el incumplimiento de las cesiones de áreas destinadas para zonas de uso común.

En efecto, si bien en la acción popular radicada bajo el núm. 2011-00055, que era el proceso en el que precisamente se discutía el tema de la omisión de cesiones de predios por parte de la familia **MOSQUERA CAICEDO**, inicialmente no se vinculó como demandados a los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ**, estos sí debían tener conocimiento de la existencia de la misma, toda vez que su apoderado de la época, el señor Joaquín Andrés Cuellar Salas³⁸ el día 26 de septiembre de 2011, es decir, un (1) mes y veintiséis (26) días antes de que uno de ellos comprara los predios de la referida familia³⁹, radicó un memorial en la acción popular 2011-00182, en la que si estaban formalmente vinculados, solicitando la acumulación de los expedientes y expresamente señaló:

“[...] 2. El mismo actor DARÍO ENRIQUE TORRES interpuso una acción popular contra ILEANA MOSQUERA CAICEDO, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL CAICEDO MOSQUERA, LA CRC, EL MUNICIPIO DE POPAYÁN Y EL ACUEDUCTO DE POPAYÁN, la cual cursa en el Juzgado Segundo Administrativo de Popayán, radicada bajo el núm. 201100055, debatiéndose la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y la protección del patrimonio público por una cesión de áreas sobre el mismo presunto HUMEDAL CIUDAD JARDÍN, habiéndose decretado una medida cautelar de idéntico alcance a la decretada por el Tribunal Administrativo.

3. Es procedente la acumulación de las dos acciones populares antes mencionadas teniendo en cuenta que hay identidad de demandado (en la adelantada ante el Juzgado Segundo Administrativo se demandan a los demandados ante el Tribunal) y causa (afectación de un presunto HUMEDAL y la cesión de unas ÁREAS), se encuentran en la misma instancia.

[...]

³⁷ Tema que se desarrollara más adelante.

³⁸ Era apoderado conjunto de los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO**, **EDGAR SALAZAR CRUZ** y de la **FAMILIA MOSQUERA** dentro de la acción popular 2011-00182. Todos le otorgaron poder en un mismo documento y la contestación de la acción de popular fue conjunta.

³⁹ Que eran los que estaban siendo objeto de debate en el proceso 2011-00055.

Para efectos de decretar la acumulación sírvase tener como prueba la constancia anexa expedida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán y si es del caso solicitar a título de préstamo el expediente 201100055 actor DARÍO ENRIQUE TORRES[...]»⁴⁰. (Negrillas fuera del texto original).

Aunado a lo anterior, es pertinente advertir que en la constancia anexada por el propio apoderado de los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ**, con la cual se sustentó la solicitud de acumulación de los procesos, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán hizo referencia expresa a los predios que estaban siendo objeto de debate en la acción popular 2011-00055 debido a la presunta omisión de unas cesiones obligatorias para parques y edificaciones comunales y advirtió que sobre los mismos pesaba una medida cautelar. Cabe recordar que dos de los predios señalados fueron los que posteriormente adquirió uno de los referidos impugnantes y por los cuales ahora solicita la protección como comprador de buena fe.

La referida certificación anexada por el entonces apoderado de los impugnantes, expresamente señalaba:

“[...] Que en este Despacho se tramita el proceso núm. 201100055 – Acción Popular, instaurada por el señor DARÍO ENRIQUE TORRES CASTILLO, contra el municipio de Popayán, la señora ILEANA MOSQUERA CAICEDO, los señores TOMAS, MANUEL ENRIQUE Y MARÍA JOSÉ MOSQUERA CAICEDO. Que se encuentran además vinculados, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA CRC y la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYÁN S.A. ESP.

[...]

*Que como pretensión principal de la acción popular se busca la **entrega real y efectiva de los terrenos que los accionados ILEANA MOSQUERA CAICEDO, ROMAS, MANUEL ENRIQUE Y MARÍA JOSÉ MOSQUERA CAICEDO, en su calidad de propietarios y ejecutores del proyecto urbanístico ciudad jardín de esta ciudad**, se comprometieron a ceder al Municipio de Popayán, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 56 del acuerdo núm. 12 de 8 de octubre de 1964 y de conformidad con lo expuesto mediante la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 28 de mayo de 1966 de la Notaría Primera del Circuito de Popayán.*

⁴⁰ Folios 165 a 166 de cuaderno núm. 5 acumulado.

[...]

*Que en la medida cautelar decretada se ordena a los accionados para que de inmediato cesen todas las acciones de hecho que vienen adelantando por cuenta de la ejecución del Proyecto Urbanístico denominado ciudad jardín en el lote de su propiedad distinguido como lote con código catastral núm. 01-02-0061-0001, 01-02-0062-001, 01-02-0063-0001 y 01-02-0069-0001 y matrícula inmobiliaria núm. 120-8593, ubicado en las calles 22 Norte, 23 Norte, 24 Norte y 24 A Norte en intersección con las carreras 7 y 8, con un área aproximada de 29.000 mts²; y que afectan el Humedal Ciudad Jardín ubicado en el barrio del mismo nombre [...]*⁴¹ (Negrillas y subrayas fuera del texto original – subrayas corresponden a los predios que posteriormente compró el señor NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO).

Así mismo, mediante auto de 7 de octubre de 2011⁴², notificado por estado el 11 de ese mismo mes y año, esto es, antes de la compra de los predios por parte de **NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO**, el Tribunal ordenó la acumulación de las dos acciones populares haciendo referencia directa a los temas que se estaban debatiendo en las mismas.

Teniendo en cuenta lo precedente, es evidente que el señor **NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO**, antes de comprar los lotes con código catastral núm. 01-02-0061-001 y 01-02-0062-001, conocía tanto de la acción popular 2011-00182 en la que se discutía la existencia de un humedal en la zona aledaña a dichos predios, como de la acción popular 2011-00055 en el que se debatía la presunta omisión de la familia **MOSQUERA CAICEDO** de ceder unas áreas para parques y edificaciones comunales en el mismo sector, por lo tanto, si a pesar de ello adquirió los referidos predios no es posible hablar de una protección como comprador de buena fe, pues tenía pleno conocimiento de las pretensiones de cada proceso y de las incidencias que esto podía tener sobre los lotes adquiridos.

Para la Sala, el hecho de que el señor **NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** conociera la existencia de los procesos constitucionales referidos, impide que se pueda acceder a una protección como comprador de buena fe, pues estaba

⁴¹ Folios 167 del cuaderno núm. 5 acumulado.

⁴² Folios 168 a 170 de cuaderno núm. 5 acumulado.

debidamente informado sobre la situación que se presentaba en la zona en la que adquirió los predios y por lo tanto debía atenerse a las consecuencias de los procesos que estaban en curso.

Finalmente, en lo atinente a la presunta incompetencia de la Contraloría Municipal de Popayán para determinar las áreas objeto de cesión⁴³, la Sala encuentra que este argumento sí es de recibo, pues el documento de dicho ente territorial con el cual se fundamentó el *a quo* para establecer cuánto era el área que debían ceder los actuales dueños de los predios objeto de controversia para cumplir lo establecido en el artículo 56 del Acuerdo 12 de 1966, no contiene un estudio de los planos de la zona, no refleja las conclusiones de un análisis técnico pormenorizado de los predios y tampoco analiza la situación actual del predio de mayor extensión, su nivel de urbanización, las compraventas que ya se hicieron, etc.

En efecto, si bien el oficio de 29 de diciembre de 1997, expedido por la Inspectoría de Obras Civiles de la Contraloría Municipal de Popayán de la época, sirvió como una de las tantas pruebas que demostraban que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín no cedieron las zonas correspondientes para parques y edificaciones comunales, no es acertado señalar que ese mismo documento es idóneo para corroborar la dimensión de las áreas pendientes por entregar, pues no contiene los soportes técnicos que deberían fundamentar un estudio de esta índole.

No obstante, la falta de idoneidad del documento referido para determinar el espacio a ceder de ninguna manera implica que la obligación no pueda ser exigible actualmente, pues evidentemente son temas absolutamente distintos.

⁴³ Argumento de impugnación núm. 7

Cabe resaltar que la orden que se dé sobre este particular debe armonizarse con las tendencias a proteger el humedal Ciudad Jardín, tema que se desarrollará posteriormente, toda vez que los predios que aún poseen los particulares demandados en la presente acción popular y con los cuales se podrían cumplir las cesiones obligatorias referidas, coinciden en su ubicación con el sitio en el que se encuentra el ecosistema en mención.

VI.2.3. Conclusiones frente al tema de las cesiones para parques y edificaciones comunales

De las consideraciones expuestas en líneas anteriores está claro que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín no entregaron los predios correspondientes a las áreas de cesión obligatorias para parques y edificaciones comunales de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 12 de 1964 y con el compromiso adquirido en la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966, por lo tanto la Sala confirmará el numeral primero de la parte resolutive del fallo de primera instancia en lo atinente a la declaratoria de vulneración del derecho colectivo de la comunidad del barrio Ciudad Jardín al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público por parte de los particulares **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ y MARTIN MUÑOZ OROZCO.**

Igualmente, se confirmará la declaratoria de vulneración del referido derecho colectivo por parte del Municipio de Popayán por haber omitido adelantar las actuaciones y gestiones necesarias para procurar la entrega material de los predios que los urbanizadores del barrio Ciudad Jardín estaban obligados a ceder

para parques y edificaciones comunales en dicho sector.

Sobre el particular, es pertinente recordar que el referido Municipio no impugnó la sentencia del *a quo* ni aportó prueba alguna al expediente que demostrara alguna gestión para procurar o verificar la entrega de las zonas públicas en el barrio Ciudad Jardín pese a que la comunidad del sector radicó varias solicitudes al respecto durante tres Administraciones distintas⁴⁴.

No obstante lo anterior, la Sala considera necesario modificar el numeral cuarto de la parte resolutive del fallo de 9 de abril de 2015, atinente a la protección del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, ya que la orden contenida en el mismo se basó en un documento de la Contraloría Municipal de Popayán del que se infirió que el área no cedida por los urbanizadores equivalía aproximadamente 12.720 m², lo cual, como ya se explicó, corresponde a una conclusión carente del debido sustento técnico, por lo tanto lo que se ordenará en esta sentencia es que el Municipio, con el apoyo de su Oficina de Planeación Municipal y de ser necesario, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realice un estudio de los planos de urbanización del barrio Ciudad Jardín y de los lotes que aún poseen los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO y EDGAR SALAZAR CRUZ** con el objeto de determinar cuál debe ser el área total a ceder para parques y edificaciones comunales.

Es pertinente advertir que el porcentaje a ceder, que según lo previsto en el

⁴⁴ Petición de 7 de abril de 1999 al Alcalde Felipe Fabián Orozco, petición de 17 de junio de 2005 al Alcalde Víctor Libardo Ramírez y petición de 6 de octubre de 2010 al Alcalde Ramiro Antonio Navia. Folios 94 a 101, cuaderno principal 1, expediente 2011-00055. (Folios 94 a 101, cuaderno principal 1, expediente 2011-00055)

artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964⁴⁵ es del 8 al 11% de la extensión bruta de lotificación, debe determinarse con fundamento en los predios que aún posean los referidos particulares en dicho barrio, no con el lote de mayor extensión que fue objeto de urbanización en los años 60, pues evidentemente la mayoría de esas áreas ya se encuentran construidas.

Igualmente, cabe resaltar que de las pruebas obrantes en el expediente se puede inferir que los referidos señores sí cuentan con un importante número de predios en la zona, no solo porque los certificados de tradición y libertad allegados al proceso así lo indican, sino también por la propuesta que estos le presentaron a la CRC para urbanizar las áreas aledañas al humedal Ciudad Jardín⁴⁶ en la que expresamente manifestaron que sus lotes tenían una extensión total aproximada de 29.000 m², que fue la misma informada por la Contraloría Municipal; sin embargo, para no incurrir en imprecisiones se ordenará el estudio referido.

Una vez concluido dicho estudio, el Municipio deberá iniciar todas las actuaciones administrativas, sancionatorias, policivas y demás pertinentes para que los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ** cumplan las cesiones gratuitas para parques y edificaciones comunales del barrio Ciudad Jardín con los lotes que aun posean en la zona, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo 12 de 1964, vigente para la época en la que se debió hacer este trámite, y en la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966.

Finalmente, debe precisarse que la orden que se dará sobre este particular debe

⁴⁵ Norma incumplida por lo urbanizadores.

⁴⁶ "Propuesta de desarrollo sostenible para la utilización de los lotes 069, 061, 062 y 063 ubicados en el sector olímpica", vista a folios 79 a 110 del cuaderno núm. 1 del expediente 2011-00182.

ser armonizada con lo que se concluya respecto del humedal Ciudad Jardín, toda vez que dicho ecosistema está asentado en algunos de los lotes que aún poseen los particulares demandados, por lo tanto la cesión obligatoria para zonas de uso público y las medidas para proteger el humedal –que es un tema que se desarrollará a continuación- deben ser coincidentes y complementarios.

VI.3. En cuanto a la presunta afectación del humedal Ciudad Jardín por parte de los particulares propietarios de los predios en los que se encuentra dicho ecosistema y las omisiones de las entidades territoriales para garantizar su protección

VI.3.1. Recuento cronológico probatorio obrante en el expediente

Teniendo en cuenta la cantidad de pruebas obrantes en el expediente que se relacionan con el tema de la existencia del humedal Ciudad Jardín y su presunta afectación, la Sala considera pertinente hacer un recuento cronológico de aquellas que son relevantes para proferir la presente sentencia.

- El día 16 de diciembre de 2003, la Oficina de Investigaciones Ambientales de la CRC adelantó una visita al barrio Ciudad Jardín de Popayán y en Oficio núm. 01526 suscrito el 6 de febrero de 2004, rindió un informe sobre dicha diligencia en el que expresamente manifestó:

[...] 1. Sitios visitados.

Barrio Ciudad Jardín (detrás de Olímpica): Una vez realizado el recorrido se verificó que dadas las características de cobertura vegetal, la presencia de espejo de agua, condiciones de saturación de agua en el suelo, la definición clara de su contorno; y la diferenciación con los terrenos adyacentes, se puede concluir que es un humedal. Este humedal presenta características de estados sucesiones avanzados.

[...]

2. Conclusiones y recomendaciones.

2.1 Conclusiones

- Las áreas visitadas corresponden a cuerpos de humedales, los cuales presentan tensores de tipo antrópico como construcción de obras civiles, rellenos, fragmentación, taponamientos y desviación de cauces.
- En las áreas visitadas no se acata lo correspondiente a los 30 metros de la zona de ronda claramente definidos en la Ley.
- El uso actual que se está dando a estos humedales se realiza sin tener en cuenta lineamientos de manejo que permitan su conservación.
- Por la dimensión social que involucra el uso inadecuado del humedal los Tejares, existe una irresponsabilidad de la persona quien negoció este terreno con la comunidad poniendo en grave riesgo el asentamiento que se construya.

2.2 Recomendaciones

- Determinar y/o verificar la calidad jurídica de los sitios visitados.
 - Obtener la especialización detallada de los humedales de la meseta de Popayán.
 - Revisar la categoría de uso de suelo de las áreas donde se encuentran estos humedales en el plan de ordenamiento territorial de Popayán y proponer si es del caso de manera coordinada y concertada las pautas para su recategorización.
- Es importante tener en cuenta a la vez lo consignado en el Proyecto «Categorización Ambiental Preliminar de la Cuenca del Río Cauca», realizado en la vigencia anterior por la Corporación.
- Es necesario establecer alternativas de uso de estos humedales, como pueden ser zonas de recreación, áreas de reserva de la sociedad civil, áreas destinadas a la observación del paisaje. Sin duda las alternativas de uso deben estar ligadas a una estrategia interinstitucional de incentivos de carácter directos e indirectos. [...]” (Folios 84 a 93 cuaderno principal 1, expediente 2011-00055).

- El 23 de noviembre de 2004, la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán remitió un oficio a los Curadores Urbanos de la ciudad en el que le informó la existencia de unos humedales en los barrios Ciudad Jardín, Pueblillo y Tejares, por lo que les solicitó tenerlos en cuenta para efectos de las solicitudes de licencias por parte de los urbanizadores. (Folio 102 cuaderno principal 1, expediente 2011-00055).
- En el mes de mayo del año 2006, la CRC presentó las conclusiones de un estudio que elaboró en asocio con la WWF denominado “*Caracterización Ambiental Preliminar de los Humedales de la Meseta de Popayán y Puracé en el Departamento del Cauca*” en las que claramente se determinó la existencia de un humedal en el barrio Ciudad Jardín al sostener:

“Humedal olímpica [...]

-. Acceso. Al humedal se puede ingresar por las carreras 7, 8, y 9 interceptando las calles 22N, 23N y 24N; atrás de almacenes olímpica y de la Universidad Cooperativa.

-. Clasificación: Pantanos permanentes de agua dulce. Es un humedal palustrino.

-. Superficie: 0.9 ha.

[...]

-. Características generales

Este humedal es el remanente de un pantano que debió tener por lo menos cuatro veces las extensión actual. Actualmente puede describirse como un pastizal inundado con agua contaminada, con un mínimo sector de espejo de agua, cuya extensión varía según la época del año. Solo persiste un poco de inundación en el suelo cubierto por pastizales, aunque al pisar el pasto el agua puede alcanzar 10 cm de profundidad. En el costado norte se desprende un pequeño cauce que se interna en el sistema de alcantarillado de Popayán

La extensión total del cuerpo de agua puede ser mayo de la estimada. La zona tiene agua que está cubierta por vegetación herbácea densa, aparentemente drenada, pero la vegetación forma un colchón inestable y movedizo y no permite el paso de más agua a la superficie. En un pequeño sector hay unos pocos arbustos que rodean un pequeño cauce de agua que se vierte hacía una cañería del sistema de alcantarillado.

[...]

-. Uso del humedal

Al parecer no hay uso particular de este humedal, los propietarios del terreno lo tienen cerrado. Las acciones de intervención de protección del humedal han sido pocas, pues es usado como escombrera y basurero y se está reduciendo su extensión por la construcción y ampliación de edificios. En la franja protectora se han hecho construcciones como el almacén Olímpica, la Universidad Cooperativa, un centro automotriz y una cancha de futbol.

[...]

-. Problemática ambiental

En este humedal el principal proceso ecológico de transformación que se presenta es la colmatación, generada principalmente por especies de pastos que crecen en la interfaz entre sitios secos y con agua, ocasionando cada vez mayor desecamiento del humedal. Por otra parte, este es un humedal muy intervenido por las obras de construcción aledañas a él.

A la fecha de elaboración de este documento hay un proceso por la adecuación del lote en la K9 23N-26. Dada esta situación la Junta de Acción Comunal del barrio Ciudad Jardín ha iniciado un proceso ante la CRC, en el que ha informado a la Procuraduría Judicial Ambiental, a Planeación Municipal, a las Curadurías Urbanas 1 y 2 de Popayán al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial [...]. (Folios 115 a 200 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00182 y folios 201 a 208 cuaderno principal núm. 2, expediente 2011-00182).

- El 12 de octubre de 2009, la CRC celebró una audiencia pública en la que dio a conocer a la comunidad y a las diferentes autoridades locales el “*Plan de manejo y zonificación ambiental de los humedales de la Meseta de Popayán 2008-2009*”⁴⁷, entre los cuales estaba incluido el humedal Ciudad Jardín. (Folio 597 a 600 cuaderno principal núm. 3, expediente 2011-00182 y folios 601 a 617 cuaderno principal núm. 4, expediente 2011-00182).

- Los días 17, 18 y 27 de noviembre de 2009 y 2 y 21 de diciembre de la misma anualidad, funcionarios de la CRC adelantaron reuniones con los señores **TOMAS CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTIN MUÑOZ OROZCO, EDGAR SALAZAR CRUZ** y sus respectivos asesores particulares, con el objeto de estudiar la “*Propuesta definitiva del proyecto urbanístico y ambiental que se desarrollará en el lote de Ciudad Jardín, como resultado de la audiencia pública realizada por la CRC ante la Dirección General de la Corporación*”. (Folios 144 a 159 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).

- El 14 de diciembre de 2009, los señores **TOMAS CAICEDO MOSQUERA** y **NORBEY MARTIN MUÑOZ OROZCO** presentan ante la Subdirección de Gestión de la CRC el documento final de la “*Propuesta de desarrollo sosteniblemente para la utilización de los lotes 061, 062, 063 y 069 ubicados en un sector de Olímpica*” aledaño al humedal Ciudad Jardín. (Folios 78 a 110, cuaderno principal 1 expediente 2011-00182).

- El 21 de diciembre de 2009, funcionarios de la CRC, con fundamento en la

⁴⁷ Documento público que puede ser consultado en http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/PMH_meseta_popayan.pdf

propuesta referida en líneas anteriores, emitieron un concepto técnico en el que sostuvieron que el humedal ha sufrido una disminución drástica en su área total y le dan viabilidad al proyecto urbanístico y ambiental de los dueños de los predios. (Folios 160 a 164 cuaderno principal 1, expediente 2011-00055).

- El 22 de diciembre de 2009, el Director Territorial del Cauca del Instituto Geográfico Agustín Codazzi le remite un oficio al señor **TOMAS CAICEDO MOSQUERA**, en el que le informó:

“[...] En respuesta a su oficio radicado el 04-12-2009, relacionado con la solicitud de información sobre la zona correspondiente a los predios núms. 01-02-0061-0001-000, 01-02-0069-0007-000, 01-02-0062-001-000 y 01-02-0063-0001-000, ubicados en el área urbana del Municipio de Popayán, me permito informarle lo siguiente:

Una vez revisada la base de datos de esta Entidad, se constató que los predios mencionados vienen inscritos como corresponde.

Esta información la puede adquirir mediante certificado catastral con nota al margen al respecto.

Es de anotar, que esta característica física se tuvo en cuenta para la determinación del precio por metro cuadrado en el estudio elevado a cabo para la actualización catastral del Municipio de Popayán con vigencia 01-01-2007, la cual se refleja en el avalúo catastral vigente.

El plano de ubicación de humedales proviene de la Secretaría de Planeación Municipal, plasmado en el P.O.T. por tanto ante dicha entidad debe solicitar instrucciones respecto a uso, tarifas, etc. [...]”. (Folios 370 cuaderno principal núm. 2 y folios 521 cuaderno principal núm. 3, expediente 2011-00182).

- El 5 de marzo de 2010, la CRC expidió la Resolución 063 “*Por la cual se declara el área efectiva del humedal Ciudad Jardín, se delimita y establece su franja de protección y su área de producción, según el concepto técnico del 21 de diciembre de 2009, dando alcance a la zonificación elaborada en el estudio del plan de manejo de humedales de la meseta de Popayán realizado por la CRC y se adoptan otras determinaciones*”. En la parte resolutive de dicho acto administrativo se estableció:

“[...] Artículo primero: Declarar el área efectiva del humedal Ciudad Jardín, delimitar y establecer su franja de protección y su área de producción, según el concepto técnico del 21 de diciembre de 2009 dando alcance a la zonificación elaborada en el estudio de plan de manejo de humedales de la Meseta de Popayán realizado por la CRC.

Artículo Segundo: El humedal Ciudad Jardín tendrá una longitud aproximada de 171.82 metros lineales y una extensión aproximada efectiva de 4.064.21 metros cuadrados distribuidos de acuerdo al plano U-01[...].” (Folio 133 a 140 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).

- El 28 de abril de 2010, la CRC expidió la Resolución 113 *“Por la cual se aclara y modifica la Resolución 063 de 5 de marzo de 2010”* en la que se manifestó:

“[...] ARTICULO PRIMERO.- Aclara para todos los efectos que cuando en las consideraciones de la Resolución núm. 063 de 5 de marzo de 2010 «Por la cual se declara el área efectiva del humedal Ciudad Jardín, se delimita y establece su franja de protección y su área de producción, según el concepto técnico del 21 de diciembre de 2009, dando alcance a la zonificación elaborada en el estudio del plan de manejo de humedales de la meseta de Popayán realizado por la CRC y se adoptan otras determinaciones», se usó indistintamente la expresión propietario y/o propietarios, la misma se hizo extensiva a todos y cada uno de los propietarios de los predios núms. 010200610001000, 010200690007000, 010200620001000, 010200630001000, registrados a folio de matrícula inmobiliaria núm. 120-8593, que a saber son: ILEANA MOSQUERA CAICEDO, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE MOSQUERA CAICEDO, identificados con las cédulas de ciudadanía núms. 25.258.734, 34.546.589, 76.309.415, 79.305.557 respectivamente [...]”. (Folio 141 a 143 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).

- El 18 de agosto de 2010, el Consejo Directivo de la CRC expidió el Acuerdo 006 por el cual *“Se adopta la primera fase de la caracterización y plan de manejo de los humedales del Departamento del Cauca y se establece como determinante ambiental”*, en el que resolvió:

“[...] ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR LA PRIMERA FASE DE LA CARACTERIZACIÓN Y PLAN DE MANEJO DE LOS HUMEDALES DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA Y SE ESTABLECE COMO DETERMINANTE AMBIENTAL.

Parágrafo. Téngase como humedales identificados por la CRC en forma parcial, los relacionados en el siguiente cuadro:

| MUNICIPIO | ÁREA HAS | CUENCA | NOMBRE HUMEDAL | ÁREA HUM | Longitud W | Latitud N |
|-----------|----------|--------|----------------|----------|------------|-------------|
| ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| POPAYÁN | 48291.22 | CAUCA | H. OLÍMPICA | 0.8984 | 2 27 35 58 | 76 35 50 41 |

[...]

Artículo segundo: se hace necesario y obligatorio ADOPTAR Y APROPIAR los resultados obtenidos en los estudios del «Plan de manejo del complejo de Humedales de la Meseta de Popayán» y del «Plan de Manejo de los humedales de la zona plana del Norte del Departamento del Cauca», como instrumentos de planificación integral, que ayudan a tomar decisiones, describir medidas del manejo requeridas para alcanzar los objetivos identificados, determinar los factores que afectan o pueden afectar sus distintas características, definir las necesidades de monitoreo, demostrar que el manejo es efectivo y eficiente, dirimir todo conflicto de intereses y asegurar el cumplimiento de las políticas locales, nacionales e internaciones [...]. (Folios 24 a 57 cuaderno acumulado núm. 5).

- El 2 de diciembre de 2010, el Subgerente Técnico Operativo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., le remitió un oficio al Presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Ciudad Jardín en el que le informó que el 22 de septiembre de 2010, había expedido “Viabilidad de Servicios núm. 5167” en virtud de una solicitud del señor **NORBEEY MARTIN MUÑOZ OROZCO** para un proyecto de vivienda ubicado en las carreras 7ª y 9ª entre calles 23N y 24AN. (Folios 110 a 110 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).
- El día 4 de enero de 2011, los propietarios de los predios presentan ante la Curaduría Urbana núm. 2 una solicitud de licencia urbanística radicada bajo el núm. 3989. (Folios 1 a 78 cuaderno principal núm. 2, expediente 2011-00055).
- El 13 de enero de 2011, los señores **TOMAS CAICEDO MOSQUERA**, **NORBEEY MARTIN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ** remiten un oficio al Director de la CRC en el que le solicitan su apoyo y asesoría técnica para la construcción del parque “La Sahumadora” el cual se ubicará en las

áreas de protección del humedal Ciudad Jardín, de conformidad con la delimitación aprobada en la Resolución 063 de 2010 e informan que en la zona existen unos árboles por lo que requiere que les indiquen si deben talarlos o trasladarlos. (Folio 116 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).

- El día 26 de enero de 2011, funcionarios de la CRC expidieron el Informe núm. 180.03.11.00371 con destino al Subdirector de Defensa del Patrimonio Ambiental de dicha entidad en la que concluyeron:

“[...] Antecedentes: debido a llamadas telefónicas hechas por la comunidad del barrio Ciudad Jardín, en las cuales informaban sobre la tala de árboles en la zona de protección del humedal de este sector, funcionarios y contratistas de la CRC procedimos a realizar visita de inspección ocular al sitio el día 3 de enero de 2011.

[...]

Situación encontrada: El día 3 de enero del presente año, (tiempo), al llegar al lote localizado en la carrera 8 con calle 24AN detrás de Almacenes Olímpica en el barrio Ciudad Jardín (lugar), se pudo constatar que se han talado varios árboles frutales (guayaba) y nativos (tres árboles de nacedero y un árbol de gualanday) en una zona cercana al humedal, que corresponde con la zona de producción del predio (mas no a la zona de protección) según plano U003 que acompaña la Resolución 0063 de 2010, los cuales fueron convertidos por los propietarios en postes para realizar el cerramiento del predio. La actividad de tala se realizó sin contar con autorización de la autoridad ambiental que para este caso es la CRC [...]”. (Folios 289 a 294 cuaderno principal núm. 3, expediente 2011-00055).

- El día 1º de febrero de 2011, los Profesionales Universitarios de la CRC Alberto Emiro Molano, Julio Cesar Rodríguez, Rosaura Bermúdez y Humberto Martínez Flórez, expidieron el Informe núm. 180.03.11.00542 con destino al Subdirector de Defensa del Patrimonio Ambiental de dicha entidad en el que sostuvieron:

“[...] Antecedentes: debido a llamadas telefónicas, hechas por la comunidad del Barrio Ciudad Jardín, en las cuales informaban sobre los trabajos que se estaban adelantando con maquinaria pesada en zona de protección del

humedal de este sector, funcionarios de la CRC procedimos a realizar la visita de inspección ocular al sitio, los días 29 y 31 de enero de 2011.

Participantes: funcionarios de la CRC ALBERTO EMIRO MOLANO PIAMBA, JULIO CÉSAR RODRÍGUEZ PELÁEZ, ROSAURA BERMÚDEZ AYALA, HUMBERTO MARTÍNEZ FLOREZ.

Situación, encontrada: El día 29 de enero de 2011, se verificó la situación presentada con respecto a la remoción y movimiento de tierra de un sector cercano a la zona de protección del Humedal de Ciudad Jardín, ante lo cual y de manera verbal, se solicitó a uno de los propietarios, el señor MARTÍN MUÑOZ, suspender esta actividad, mientras se aclaraba la situación encontrada en reunión programada para el día 31 de enero de 2011.

El día 31 de enero de 2011, posterior a una reunión sostenida en la CRC con los propietarios, en la que se discutió la problemática encontrada en el sector, el equipo de trabajo se desplaza hasta el humedal, localizado en la carrera 8 con calle 24AN detrás de Almacenes Olímpica en el barrio Ciudad Jardín, donde se pudo constatar que la recomendación verbal hecha el día 29 de enero del presente año no fue atendida y por el contrario, se continuó con las actividades de remoción y movimiento de la capa vegetal, así mismo el taponamiento de este ecosistema, incumpliendo lo establecido en el artículo 5º de la Resolución 063 del 5 Marzo de 2010: «Se prohíbe la urbanización y cualquier otra conducta que atente contra el humedal Ciudad Jardín y su zona efectiva y de franja de protección».

[...]

CONCLUSIONES

Beneficio ilícito: El deterioro del humedal de Ciudad Jardín beneficiaría a sus propietarios por el aprovechamiento del área efectiva y franja de protección de dicho humedal como sitio de disposición del material de descapote.

Factor de temporalidad: La infracción sucedió en un solo momento, no se presentará nuevamente, puesto que la actividad fue suspendida.

Grado de afectación ambiental: El sitio donde se realizó la actividad de remoción y movimiento de tierra está dentro de la zona efectiva y de la franja de protección del humedal de Ciudad Jardín, afectando negativamente este ecosistema al destruirlo y por ende modificando el paisaje.

Evaluación del riesgo: Al haber afectado en su gran mayoría el humedal con el movimiento de tierra, el ecosistema se encuentra en alto riesgo [...]" (Folios 128-129 cuaderno principal núm. 1 expediente 2011-00055).

- Mediante Auto núm. 0953 de 1º de febrero de 2011, la CRC inició un procedimiento sancionatorio ambiental contra los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, TOMÁS CAICEDO MOSQUERA y EDGAR SALAZAR CRUZ**, debido a la tala de árboles en el sector en el que se encuentra el humedal Ciudad Jardín puesta en conocimiento mediante el Informe núm. 180.03.11.00371 de 26 de enero de 2011. En el referido auto se explicó:

[...] Mediante informe de visita radicado bajo el No. 00371 del 26 de enero de 2011, suscrito por funcionarios y contratistas de la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC, se pone de presente que después de recibir queja telefónica hecha por la comunidad del Barrio Ciudad Jardín, referente a la tala de árboles en zona de protección de humedales se realizó una visita a la carrera 8 con calle 24AN Barrio Ciudad Jardín de Popayán y se pudo constatar que se han talado varios árboles frutales (guayaba) y nativos (tres árboles de nacedero y un árbol de gualanday) en una zona cercana al humedal, que corresponde con la zona de producción del predio (más no a la zona de protección) según plano U03 que acompaña la Resolución No. 063 de 2010, los cuales fueron convertidos por los propietarios en postes para realizar el cerramiento del predio. Aseguran en el informe que la actividad de tala se realizó sin contar con la autorización de la autoridad ambiental.

Igualmente, manifiestan en el informe que los presuntos infractores son los propietarios, señores NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, identificado con la cédula de ciudadanía no. 10.548.885; TOMÁS CAICEDO MOSQUERA identificado con la cédula de ciudadanía no. 76.309.415; EDGAR SALAZAR CRUZ; identificado con cédula de ciudadanía no. 76.307.233, quienes tienen como domicilio la calle 18N 11-28 de Popayán.

[...]

ARTICULO PRIMERO: Ordenase la iniciación del procedimiento sancionatorio ambiental a los señores NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, identificado con la cédula de ciudadanía no. 10.548.885; TOMÁS CAICEDO MOSQUERA identificado con la cédula de ciudadanía no. 76.309.415; EDGAR SALAZAR CRUZ; identificado con cédula de ciudadanía no. 76.307.233, como presuntos infractores [...]" (Folio 295 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00).

- El día 3 de febrero de 2011, los Subdirectores de Gestión Ambiental y Defensa del Patrimonio Ambiental de la CRC le remiten el Oficio núm. 00613 al Personero Municipal de Popayán en el que le informan que, en visitas efectuadas los días 3, 29 y 31 de enero de esa misma anualidad al sector donde se ubica el Humedal Ciudad Jardín, se constató que habían talado unos árboles y afectado la zona del área del humedal por la remoción y movimiento de tierra con maquinaria pesada (Buldócer). (Folio 198 cuaderno principal núm. 1 expediente 2011-00055).
- Mediante Resolución 776 de 11 de febrero de 2011, la CRC legalizó una medida preventiva e inició un proceso sancionatorio ambiental contra los dueños de los predios en los que se ubica el humedal Ciudad Jardín debido a las actividades de remoción de tierra y adecuación de unos terrenos en zonas

aledañas al referido ecosistema, situaciones que había sido puesta en conocimiento mediante el Informe núm. 180.03.11.00542 de 1º de febrero de 2011. En la parte resolutive de la referida decisión se señaló:

“[...]ARTÍCULO PRIMERO: Legalizar la medida preventiva, impuesta por la autoridad ambiental mediante Acta de Visita Ambiental del 31 de enero de 2011, por medio de la cual se ordenó la suspensión de actividades a los señores TOMÁS CAICEDO MOSQUERA, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.309.415 de Popayán, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.548.885 de Popayán y EDGAR SALAZAR CRUZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 76.307.233, consistente en la remoción de tierra y adecuación del terreno para la realización de las obras urbanísticas en el sector del humedal de Ciudad Jardín, con el fin de proteger dicho HUMEDAL de Ciudad Jardín situado en el Barrio Ciudad Jardín en la Ciudad de Popayán, entre las carreras 7 y 8, interceptando las calles 22N, 23N y 24N y 24AN detrás de Almacenes olímpica y la Universidad Cooperativa.

ARTÍCULO SEGUNDO: Iníciase el respectivo proceso sancionatorio en contra de los presuntos infractores TOMÁS CAICEDO MOSQUERA, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.309.415 de Popayán. NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.548.885 de Popayán y EDGAR SALAZAR CRUZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 76.307.233[...]. (Folios 308 a 309 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00).

- A través del Auto 0981 de 17 de febrero de 2011, la CRC inició otro proceso sancionatorio ambiental contra los señores **NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, TOMÁS CAICEDO MOSQUERA** y **EDGAR SALAZAR CRUZ** en calidad de propietarios del predio en el que se ubica el humedal Ciudad Jardín, y en contra del señor Laurentino Chantre en calidad de operario de maquinaria pesada. En este auto se explicó:

“[...] Mediante informe de visita radicado bajo el No. 00542 de 01 de febrero de 2011, suscrito por funcionarios de la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC se pone de presente que después de recibir queja telefónica hecha por la comunidad del barrio Ciudad Jardín, relacionada con trabajos que se estaban adelantando con maquinaria pesada en zona de protección del humedal de este sector, se realizó una visita el 29 de enero de 2011 al Barrio Ciudad Jardín de Popayán y se verificó la situación presentada con respecto a la remoción y movimiento de tierra de un sector cercano a la zona de protección del humedal de Ciudad Jardín y de manera verbal se solicitó suspender actividades.

El 31 de enero de 2011 se realizó otra visita al humedal, localizado en la

carrera 8 con calle 24AN en el Barrio Ciudad Jardín, donde constataron que la recomendación atendida no fue atendida y por el contrario continuaron las actividades de remoción y movimiento de la capa vegetal y el taponamiento del ecosistema, incumpliendo lo establecido en el artículo 5 de la Resolución No. 063 del 05 de marzo de 2010. Igualmente se solicitó la suspensión de dichas actividades mediante formato de visita ambientales.

El día 1 de febrero de 2011 se realizó una verificación en el sitio, constatando que la maquinaria estaba realizando labores de remoción y movimiento de tierra, en el predio localizado en la carrera séptima, ante lo cual se procedió a suspender nuevamente actividades [...]". (Folios 310 a 311 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00).

- El mismo 17 de febrero de 2011, dentro del otro proceso sancionatorio que se estaba tramitando, la CRC expidió el Auto de Formulación de Cargos núm. 0980 contra los dueños de los predios donde se ubica el humedal Ciudad Jardín, en el que resolvió:

"[...] ARTÍCULO PRIMERO: Formular cargos contra los señores NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO identificado con cédula de ciudadanía No. 10 .548.885, TOMÁS CAICEDO MOSQUERA identificado con cédula de ciudadanía No. 76.309.415; y EDGAR SALAZAR CRUZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 76.307.233.

CARGO ÚNICO: Talar árboles nativos así: Tres (3) árboles de nacedero y un (1) árbol de gualanday sin autorización otorgada por la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC, de conformidad con el artículo 27 del Acuerdo no. 001 de 1999 Estatuto Forestal de la CRC y el Artículo 58 del Decreto No. 1791 de 1996 [...]". (Folios 297 a 298 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00).

- Mediante Oficio núm. 150.08.02.01252 de 22 de febrero de 2011, el Director de la CRC, junto con el Subdirector de Gestión Ambiental, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y el Subdirector de Patrimonio Ambiental de la misma entidad, le remitieron un informe a la Directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el que le explicaron la situación del humedal Ciudad Jardín desde el año 2003 al 2010, la delimitación que se hizo del mismo en la Resolución 063 de 2010, la zona urbanizable aledaña y la clasificación de uso de suelos. Un oficio de similar contenido fue remitido por los mismos funcionarios a la Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente de la Defensoría del Pueblo.

(Folios 25 a 32 y 33 a 40 cuaderno acumulado núm. 6).

- El día 23 de febrero de 2011, el operario de la CRC, José Delio Maca, le remitió el Informe núm. 100.10.02.01324 al Profesional Universitario de la misma entidad, Alberto Molano, en el que advirtió que luego de una visita adelantada al humedal Ciudad Jardín los días 16 y 18 de febrero de 2011 evidenció la tala de 24 árboles de diferentes especies protectoras de la fuente hídrica del lugar y señaló que el objeto de dicha actividad fue el de construir un cerco de cerramiento en un sitio en el que se realizan obras de remoción de tierra. El concepto rendido en dicho informe fue el siguiente:

“[...] CONCEPTO: Teniendo en cuenta la ubicación de los tocones encontrados y el buen estado vegetativo que habían presentado los árboles ya que se observan en el cerco establecido se concluye que al realizar la tala mencionada afectaron de manera negativa significativa el nacimiento de la fuente hídrica del sector del barrio Ciudad Jardín [...]”. (Folio 202 cuaderno principal núm. 1 expediente 2011-00055).

- Mediante Oficio núm. 180.10.02.01523 de 28 de febrero de 2011, los Subdirectores de Gestión Ambiental y Defensa del Patrimonio Ambiental de la CRC contestaron un derecho de petición a un residente del barrio Ciudad Jardín y le informaron que el funcionario de la Corporación José Delio Maca había adelantado una visita de inspección ocular a la zona aledaña al humedal en la que se constató la tala de 24 árboles de diferentes especies. (Folio 203 cuaderno principal núm. 1 expediente 2011-00055).
- Mediante Auto núm. 1035 del 04 de marzo de 2011, la CRC formuló cargos contra los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, TOMÁS CAICEDO MOSQUERA** y **EDGAR SALAZAR CRUZ** en calidad de propietarios del predio en el que se encuentra el humedal, y en contra del señor Laurentino Chantre, en calidad de operario de maquinaria pesada por la remoción y

adecuación de tierra en la zona. (Folio 312 a 313 cuaderno principal núm. 3 expediente 2010-00055).

- El día 7 de marzo de 2011, la CRC le remitió el Oficio núm. 01921 de la misma fecha a la Contralora Municipal de Popayán en la que le responde una solicitud de información frente a la situación del humedal Ciudad Jardín. (Folio 52 a 53 cuaderno acumulado núm. 5).
- Mediante Oficio núm. 150.08.02.02063 de 10 de marzo de 2011, el Subdirector de Defensa de Patrimonio Ambiental de la CRC, junto con el Director Territorial Centro, el Subdirector del Patrimonio y la Subdirectora de Gestión Ambiental remitieron un informe al área de Procesos Sancionatorios de la visita de control al humedal Ciudad Jardín adelantada el 9 de marzo de 2011, en la que constataron la presencia de un tubería averiada. (Folio 204 a 205 cuaderno principal núm. 1 expediente 2010-00055).
- El 14 de marzo de 2011, la Contraloría Municipal de Popayán expidió el Oficio núm. 00368 en el que le pone de presente al Alcalde Municipal de la época, Ramiro Antonio Navia Díaz, las situaciones irregulares que se presentan en la zona del humedal Ciudad Jardín y le solicita que tome las medidas pertinentes para proteger dicho ecosistema. En dicho oficio se dijo:

“[...] En este humedal se han realizado recientemente obras de ingeniería como remoción de tierras, comprobando este ente de control que se ejecutaron sin previa licencia de urbanización y/o permiso de movilización de tierra, por lo que en aplicación del Art. 350 del Acuerdo núm. 06 de 2002 del H. Concejo Municipal de Popayán, corresponde a la Administración Municipal iniciar el proceso sancionatorio a que haya lugar por la presunta violación de las infracciones urbanísticas y la intervención antrópica sobre el humedal Ciudad Jardín.

Es perentorio igualmente que la Administración Municipal presente al H. Concejo Municipal de la ciudad, por ser de su iniciativa, el Proyecto de Acuerdo por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial para

solucionar las falencias que el actual presenta sobre el tema y para que se tengan en cuenta las revisiones o ajustes que han adoptado sobre el particular la CRC, quienes elaboraron un estudio del plan de manejo de humedales de la meseta de Popayán en la Resolución núm. 0063 de marzo 5 de 2010 “Por la cual se declara el área efectiva del humedal Ciudad Jardín y se delimita su franja de protección y área de producción”, acto administrativo que la misma Corporación CRC modificó por medio de la Resolución núm. 113 de abril 28 de 2010 y posteriormente a través del Acuerdo 006 de agosto 18 de 2010 el Consejo Directivo de la CRC adoptó la primera fase de la caracterización y manejo de los humedales del Departamento del Cauca, señalando los del Municipio de Popayán, su área, cuenca, nombre del humedal, área del humedal, longitud W y latitud N, denominando al caso en estudio, humedal de Olímpica.

Debe la Administración Municipal aclarar con la autoridad ambiental (CRC) cuál es el área real del humedal y las diferencias que se presentaron con relación a este humedal entre marzo y abril y luego en agosto de 2010 según la Resolución núm. 0063 de 2010 y el Acuerdo del Consejo Directivo núm. 006 de 2010, para proceder a la modificación del POT, así como si se cumplió lo ordenado por las mismas frente a la Administración Municipal y las gestiones que ésta haya adelantado en su cumplimiento [...]

Solicito a usted Sr. Alcalde informar a la Contraloría Municipal de Popayán las acciones que adelante, a fin de evitar no solo el detrimento patrimonial de los procesos sancionatorios a que haya lugar por la presunta violación a la infracciones urbanísticas, sino por la intervención antrópica sobre el humedal Ciudad Jardín a fin que como autoridad se asegure el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y la prevalencia del interés general [...]”. (Folios 55 a 56 cuaderno acumulado núm. 5).

- El 17 de marzo de 2011, el Jefe de la División de Alcantarillado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán le remitió un informe al gerente, en el que le manifestó:

[...] El día miércoles 16 de marzo de 2011, se realizó visita al predio del asunto, en compañía de los señores Martín Muñoz Orozco y Edgar Salazar Cruz donde se verificó lo siguiente:

El lote o área del proyecto urbanístico encontrando que existen redes de alcantarillado por la carrera 8 y calle 24N lo que hace parte de un urbanismo antiguo y que exactamente en la calle 24AN con carrera 8 se encuentra averiada la tubería de alcantarillado en un tramo de 15 metros.

El urbanismo existente está contemplado en los planos de actualización que adelantó en el año 1969 el Instituto de Fomento Municipal para la ciudad de Popayán, por parte del Ingeniero Juan José Figueroa para el barrio Ciudad Jardín.

Vale la pena recordar que en el año 2001-2002 el Acueducto quiso construir el tramo de alcantarillado en diámetro de 12" sobre la Calle 24N entre carreras 8 y 9 trasladando la tubería de concreto centrifugado al sitio, pero los propietarios del terreno no permitieron ejecutar la obra, argumentando que ese espacio no era vía pública sino un lote particular, ante esta situación el Acueducto no ejecutó ningún trabajo para canalizar las aguas residuales domésticas hacía la carrera 9.

Según las circunstancias actuales lo que se debe adelantar por la división de alcantarillado es la reposición de 15 metros de tubería de 12" sobre la carrera 8" y conectarla a la cámara existente en la calle 24AN con carrera 8 y conducir las por el colector existente hacia la calle 24N [...]". (Folio 250 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055).

- El día 17 de marzo de 2011, la Contraloría Municipal de Popayán expidió un oficio dando respuesta a una petición elevada por el actor de la presente acción popular en la que solicitó la protección del humedal de Ciudad Jardín, al cual se anexó un informe técnico en el que se indica:

"[...] Visita técnica:

Se solicitó a las Curadurías 1 y 2 información acerca de la existencia de licencias de construcción otorgadas en la zona del humedal; en la Curaduría 1 se nos da copia de oficios dirigidos a el Sr. Darío Enrique Torres Castillo y al Dr. José Luis López Becerra en donde se constata la existencia de las mismas, mientras que en la Curaduría 2 se nos certifica la existencia del trámite de dos licencias una de urbanización y una de movimiento de tierras; sin embargo al realizar la visita técnica al lugar se evidencia que si se han realizado adecuaciones al sitio a pesar de no haberse otorgado aún la licencia [...]". (Folios 12 a 22 cuaderno acumulado núm. 5).

- Mediante oficio fechado el 18 de marzo de 2011, el Personal de Policía del CAI de la Comuna Tres le informa a los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ** que la Junta de Acción Comunal del Barrio Ciudad Jardín ha solicitado su intervención en cuatro oportunidades entre el mes de enero y febrero del año 2011 con el objeto de interceder para que se suspendieran los trabajos de remoción de tierras en la zona del humedal Ciudad Jardín hasta que la CRC resolviera sobre la pertinencia de las mismas. (Folio 340 cuaderno principal núm. 2 expediente 2010-00182).
- El día 24 de marzo de 2011, los Subdirectores de Defensa del Patrimonio Ambiental y de Gestión Ambiental de la CRC le remiten el Oficio núm. 180.03.03.02512 a la Gerente de Supertiendas Olímpica del barrio Ciudad Jardín, en el que la requieren debido a unas irregularidades halladas en una

inspección hecha en la zona aledaña al referido establecimiento comercial el día 22 de ese mismo mes y año. En dicho documento se explica lo siguiente:

"[...] En atención al derecho de petición enviado a la CRC mediante Oficio núm. 01690 de 14 de marzo de 2011 y a la inspección realizada el día 22 de marzo de 2011 reportada mediante Oficio núm. 01875 23-03-11 se concluye lo siguiente:

*. Existencia de trampa de gradas en las instalaciones con labores de operación y mantenimiento deficientes. Disposición inadecuada de residuos sobre el suelo en el momento de la recolección de grasas y aceites, proliferación de malos olores y contaminación ambiental.
. Confirmación a lo establecido en el derecho de petición.*

Por lo anterior se REQUIERE que de manera INMEDIATA se tomen las siguientes medidas:

. Interrumpir la disposición de residuos de la trampa de grasas sobre el suelo y al aire libre. Para su disposición deberá cumplir con las normas legales en materia de residuos sólidos.

. Su periodicidad de limpieza deberá realizarse en una jornada mínima de tres (3) veces al mes cumpliendo con las especificaciones recomendadas en la Norma 2000 Título E «Tratamiento de aguas residuales» literal E 3.3.4. [...]" (Folio 317 cuaderno principal núm. 2 expediente 2010-00182-00).

- Con Oficio núm. 150.08.02.02641 de 28 de marzo de 2011, el Director General y el Subdirector de Gestión Ambiental de la CRC le manifiestan a la Directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que:

"[...] Como es de su conocimiento en el Humedal Ciudad Jardín, se impuso una medida preventiva de suspensión de obra de adecuación del parque, por la realización por parte de los propietarios de movimientos de tierra en el área del humedal. Como consecuencia de la remoción realizada se encontró que existe una red de tuberías superficiales que atraviesan el área del humedal y su franja de protección, y que existe un tubo sin conexión final que drena sus aguas al lote, para lo cual se solicitó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán la información sobre las redes existentes y su año de instalación, y la CRC realizará los análisis de laboratorio necesarios para determinar el estado de estas aguas.

La CRC también solicitó a los propietarios del lote el diseño de la red de alcantarillado (planimetría y altimetría) con el levantamiento con nivel de precisión (cota de terreno, cota de batea), con calles, carreras, zonas urbanizadas, alcantarillado, tubería de aguas lluvias y el humedal.

Por lo anterior requerimos de su colaboración para delegar a un funcionario del MAVDT que nos apoye en la definición de las medidas de restitución del

lote y la revisión de la propuesta de adecuación del mismo [...]". (Folio 208 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).

- El día 30 de marzo de 2011, la Curaduría Urbana 1 de Popayán expidió un informe en el que certifica que los propietarios de los predios no habían presentado solicitudes de licencias de construcción, al cual se anexa el plano de la ubicación de los lotes de los señores de propiedad de **ILEANA CAICEDO MOSQUERA** y de los sucesores de la señora **GLADYS MOSQUERA CAICEDO: TOMÁS, MANUEL ENRIQUE Y MARÍA JOSÉ MOSQUERA CAICEDO**. (Folios 169 a 170 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055).

- Los días 8 y 14 de abril y 15 de marzo del año 2011, los señores **TOMÁS CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR GERARDO SALAZAR CRUZ** radicaron ante la Contraloría Municipal, la Procuraduría Agraria, la Personería Municipal, la Secretaría de Salud Municipal y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán, unos oficios en los que informaron que durante unos trabajos de limpieza desarrollados sobre el denominado humedal Ciudad Jardín en el mes de marzo de 2011, fue hallada una tubería en mal estado sobre las calles 23N y 24N entre carreras 8ª y 9ª. (Folios 178 a 180, 183 a 189, 193 a 197 del cuaderno principal núm. 2 expediente 2011-00055-00).

- En el mes de abril de 2011, el Ingeniero Héctor Narváez Montealegre, a solicitud de los señores **NORBEY MARTIN MUÑOZ OROZCO** y **TOMÁS CAICEDO MOSQUERA**, elaboró un estudio de suelos para el Proyecto de Construcción del Conjunto Residencial el Nogal, a realizarse en los predios ubicados entre las carreras 7ª y 8ª y las calles 22N y 24AN en la urbanización

Ciudad Jardín de Popayán, es decir, en la zona aledaña al humedal. (Folios 373 a 398 cuaderno principal núm. 2, expediente 2011-00182 y folios 401 a 521 cuaderno principal núm. 3, expediente 2011-00182-00).

- El 5 de abril de 2011, el Jefe de la División de Alcantarillado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán le respondió a los propietarios del predio en el que se encuentra el humedal sobre el trámite a seguir frente a la tubería averiada encontrada en el sitio:

"[...] una vez verificado el sitio, el Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. se comprometió hacer la reparación de 15 metros de tubería de diámetro de 12" sobre la carrera 8 y conectarla directamente a la cámara existente en la calle 24AN con carrera 8, esta tarea se estaba ejecutando el día 4 de abril de 2011 con personal de la empresa la cual fue suspendida por funcionarios de la CRC, señor Hernando Sánchez y notificada a nuestro Inspector Juan Manuel Salazar, quedando entonces a la espera que la autoridad ambiental emita concepto sobre las actividades a seguir [...]". (Folios 190 cuaderno principal núm. 2 expediente 2011-00055-00).

- El 11 de abril de 2011, el Laboratorio Ambiental de la Subdirección de Defensa del Patrimonio Ambiental de la CRC expidió el "Reporte de resultados" de unas muestras del agua del humedal Ciudad Jardín tomadas el 6, 7 y 11 de ese mismo mes y año, en el que se anotó:

"[...] Observaciones:

- *Los resultados hacen referencia a muestras puntuales, las cuales representan la composición del cuerpo de agua original para el lugar, tiempo y circunstancias particulares en las que se realizó la captación.*
- *Los parámetros medidos en campo como conductividad y oxígeno disuelto, NO se encuentran dentro de valores aceptables para garantizar la diversidad biológica [...]"*. (Folios 22 a 24 cuaderno acumulado núm. 6).

- El día 13 de abril de 2011, un profesional de la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expide el informe de la visita realizada a la zona en la que se encuentra ubicado el humedal y expresamente señala:

"[...] ASPECTOS ENCONTRADOS EN LA VISITA

La visita al humedal Ciudad Jardín se inició con un recorrido en compañía de los miembros de la junta de acción comunal y posteriormente se incorporó al recorrido un representante de la compañía constructora.

En el recorrido se pudo apreciar que el área fue objeto de una poda del pasto, en la cual también se incluyó la tala de varios árboles y de la misma manera, se hace evidente la presión que se ejerce sobre el área, ya que existe un interés particular en tener el área desprovista de vegetación como se puede apreciar en las fotografías.

[...]

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con la Ley 357 de 1997 se define un humedal como «las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros», en ese sentido el humedal Olímpica se puede definir como superficie cubierta de agua dulce de régimen natural.

De acuerdo con el documento «El Complejo de humedales de la Meseta de Popayán» elaborado por la Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC y WWF en el año 2006, se define y establece como Humedal Olímpica o humedal del barrio Ciudad Jardín.

Teniendo en cuenta los numerales anteriores el sector denominado como Olímpica o Ciudad Jardín es definido como humedal, en este sentido, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional es la autoridad ambiental competente para realizar la caracterización, delimitación y zonificación de uso, como base para dar cumplimiento a lo establecido en la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia.

El Humedal Olímpica ha evidenciado un deterioro ambiental a través de los últimos años, influido principalmente por problemáticas de índole social, asociado al desarrollo de viviendas en sus áreas de influencia y a la construcción de obras civiles, las cuales han producido alteración físicas y químicas en este humedal, causando un desbalance hídrico en todo el sistema por interrupción de flujos de agua, las descargas de aguas servidas y desecho de construcción de basuras en general que son ubicadas a este humedal, por tal razón se requiere iniciar medidas tendientes a la recuperación y restauración de este importante ecosistema.

La cercanía del Humedal Olímpica a los asentamientos humanos, ha generado una interacción directa y constante a través de los años con los recursos del humedal, generando el historial de deterioro que posee este ecosistema, debido a los impactos por las construcciones y vertimientos que producen alteraciones en los flujos de aguas y sabiendo que la calidad del agua y el suelo son agentes limitantes en la composición, establecimiento y estructura de los humedales, es necesario tener en cuenta que al desarrollar actividades que produzcan afectaciones a las características y funciones ecológicas de los Humedales es necesario desarrollar acciones encaminadas a disminuir los tensionantes que están impactando esta zona, con la finalidad de evitar la degradación del ecosistema.

Teniendo en cuenta que según informe de la visita realizada por la CRC y

MAVDT en el año 2003 se establece la existencia del humedal denominado Humedal del Barrio Ciudad Jardín, lo definido en el año 2004 (CRC - WWF) en la caracterización ambiental preliminar de los humedales de la cuenca del río Cauca en el departamento del Cauca, mediante el cual se identifican y clasifican los humedales de la Meseta de Popayán (el cual incluye el humedal Ciudad Jardín) y lo establecido en documento «El Complejo de humedales de La Meseta de Popayán» elaborado por la Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC y WWF en el año 2006, el área objeto de la visita corresponde a un humedal urbano caracterizado por afectaciones antropogénicas como construcción de obras civiles, rellenos, fragmentación ecosistémica, taponamiento y desviación del cauce, en tal sentido, se requiere de acciones articuladas entre las Entidades Ambientales, Territoriales y la Comunidad para lograr la recuperación de este ecosistema [...]». (Folios 78 a 89 cuaderno acumulado núm. 7).

- La Personería Municipal de Popayán expidió el acta de visita que efectuó al sitio en el que se encuentra el humedal Ciudad Jardín, por solicitud de los propietarios del predio, en la que advirtió:

"[...] En la Ciudad de Popayán - Cauca, a los veintitrés (23) días del mes de abril de 2011, en atención al Oficio suscrito por el señor Edgar Gerardo Salazar Cruz, identificado con la cédula de Ciudadanía no. 76.307.233 expedida en Popayán, se hace visita el día viernes 15 de abril del año en curso al lote ubicado entre las Calles 22N y 24AN con Cra 8 del Barrio Ciudad Jardín de esta ciudad, asignando para tal fin al Abogado Asesor MAURICIO AURELIO BOTINA CARVAJAL, identificado con cédula de ciudadanía 10.547.680 expedida en Popayán, quien manifiesta que en el lote en mención observó dos (2) recámaras colectoras de aguas residuales, una sobre la prolongación de la carrera 8 y calle 23 y la otra sobre la Cra. 7 y la prolongación de la Calle 24, así mismo una tubería de alcantarillado (rota) de aguas negras que conduce a la recámara ubicada en proximidades de la Cra 8 y la prolongación de la Calle 24 parte posterior de Olímpica, y otra tubería de alcantarillado (rota en dos tramos) sobre la Calle 23N adyacente a la Universidad Cooperativa, la cual está instalada superficialmente a 20 cm del suelo.

En la visita se pudo establecer por parte del funcionario la existencia de una capa asfáltica sobre la Cra 7 y la Calle 23 del barrio en mención, justo sobre la zona efectiva del relicto de humedal señalada por la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC [...]". (Folio 205 a 206 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00).

- Mediante Auto núm. 1196 de 13 de mayo de 2011, la CRC vinculó al proceso sancionatorio iniciado mediante Auto núm. 1035 del 4 de marzo de 2011 a los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA** y **MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA**, por ser

copropietarios de los lotes donde se hicieron las remociones de tierra sin autorización. (Folio 318 cuaderno principal núm. 3 expediente 2010-00055).

- Con oficio de 13 de junio de 2011, los Subdirectores de Defensa del Patrimonio Ambiental y de Gestión Ambiental de la CRC, le comunican al Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de la Popayán que debe:

"[...] - Interrumpir de manera inmediata vertimientos sobre el terreno tomando las medidas técnicas necesarias. Conectarse con las redes del alcantarillado municipal. SE PROHÍBE vertimientos en el sector.

- Considerando el daño ambiental generado, implementar medidas de recuperación sobre la zona afectada mediante limpieza de lodos generados por aguas residuales en el terreno.

El plazo máximo de cumplimiento a esta situación corresponderá a los sesenta (60) días calendario, su incumplimiento obligará a tomarse las medidas legales que corresponda. Se Requiere dar respuesta con el respectivo soporte fotográfico de las medidas de adecuación [...]". (Folio 216 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055).

- Mediante oficio de 23 de junio de 2011, el Subgerente Técnico Operativo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán le manifiesta al Subdirector de Defensa del Patrimonio Ambiental de la CRC, que:

"[...]Con relación a su solicitud, me permito informar a usted, que la empresa a través de la División de Alcantarillado dentro del plazo establecido ejecutará la conexión necesaria en cuanto a la prolongación 23N y 24N al igual que la reparación en la Calle 23N entre carreras 8 y 9 [...]". (Folio 261 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00).

- El día 12 de agosto de 2011, la CRC expidió la Resolución 1472 "Por la cual se modifica para aclarar la Resolución 063 de marzo 5 de 2010 modificada a su vez por la Resolución 0113 de Abril de 28 de abril de 2010 y se adicionan dos párrafos". En dicho acto administrativo se consideró:

“[...] CONSIDERANDO:

[...]

Mediante Oficio No. 150.08.05 07786 de agosto 12 de 2011, el Subdirector de Gestión Ambiental de la CRC, solicita a la oficina asesora jurídica de la CRC, una aclaración a la Resolución No. 063 de marzo 5 de 2010 y una modificación al Acuerdo No. 006 de agosto 18 de 2010, por el cual se adopta la primera fase de la "Caracterización y Plan de Manejo de los humedales del Departamento del Cauca" y se establece como determinante ambiental; la razón de dicha solicitud obedece a que se reporta el Humedal Olímpica con un área de 0.8984 hectáreas, dado que no coincide con el establecido en la Resolución 0063 de marzo 5 de 2010, donde se establece un área de 0.4064 hectáreas [...]

Revisada la Información que reposa en los archivos de la Subdirección de gestión Ambiental, se considera necesario modificar la resolución no. 0063 de marzo 5 de 2010, en su artículo 2 y 3.

Por lo anteriormente expuesto se resuelve:

ARTÍCULO PRIMERO; Modificar el Artículo Segundo de la Resolución no. 0063 de marzo 5 de 2010, el cual quedará así:

«ARTÍCULO SEGUNDO: EL HUMEDAL CIUDAD JARDÍN, tendrá una longitud aproximada de 388.95 metros cuadrados de acuerdo al Plano U-01 [...]

ARTÍCULO SEGUNDO: Modificar el artículo tercero de la Resolución no. 0063 de marzo 5 de 2010, en el sentido de adicionar 2 parágrafos los cuales quedará así:

Parágrafo 2: las zonas verdes contiguas a la zona de protección con una extensión de 2.507 m², son consideradas zonas anexas y que hacen parte integral de la estrategia de conservación del Humedal Ciudad Jardín.

Parágrafo 3: El área total de la estrategia de conservación del humedal será de 4.064.21 m², distribuidos de la siguiente manera:

| Área efectiva en m ² | Franja de protección | Zonas verdes en m ² |
|---------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| 388.92 | 1.168,38 | 2.506.91 |

[...]". (Folio 367 a 370 cuaderno principal núm.3 expediente 2011-0055).

- El 6 de septiembre de 2011, la CRC, en virtud de un requerimiento hecho en el presente proceso, rindió un informe en los siguientes términos:

"[...]Asunto: Informe de visita SEGUIMIENTO CUMPLIMIENTO ORDENADO POR EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA EN LA CANCHA DEL BARRIO CIUDAD JARDÍN:

[...]

SITUACIÓN ENCONTRADA: En visita realizada el día 30 de agosto de 2011

al sitio objeto de la solicitud en compañía del Doctor JULIO CESAR MANSO solicitante, el Doctor DARÍO ENRIQUE TORRES presidente de la J.A.C. del Barrio Ciudad Jardín y el Agente EDWIN GARZÓN adscrito a la Policía Ambiental del Departamento del Cauca, se verificó que dentro del predio de la cancha objeto del acto administrativo se han realizado obras rústicas en guadua y zinc, en la parte posterior o fondo se ha hecho un cerramiento con malla y guadua para el funcionamiento de actividades de recreación como lo es el juego de paint ball, de la misma manera se encontró una estructura en guadua tipo vivienda o campamento la cual está construida antes de proferirse el acto administrativo, se encontró el lote con cerramiento en yute.

[...]

Concepto: No se evidencio la realización de obras de urbanismo por parte de los propietarios del predio ubicado en el sector comprendido entre las carreras 7, 8 y 9 en intersección con las calles 23, 24 y 24 A Norte de la ciudad de Popayán [...]. (Folios 107 a 108 cuaderno acumulado núm.5).

- Los días 26 de septiembre y 10 y 24 de octubre de 2011, funcionarios de la CRC realizaron visitas de seguimiento al humedal Olímpica o Ciudad Jardín y en razón de las mismas expedieron los Informes núms. 10134, 11765 y 12189 en los que se expusieron las siguientes conclusiones y recomendaciones:

“[...] Conclusiones

Generalidades encontradas en área efectiva del humedal Olímpica.

- .- En el momento de la visita las áreas efectivas y de protección del humedal no se encontraban demarcadas.*
- .- Intervención por construcción de parqueadero Torre Blanca en la manzana 061.*
- .- Cerramiento de lotes.*
- .- Apertura de vías y tráfico vehicular.*
- .- Tuberías de agua residuales averiadas y generando vertimientos.*
- .- Presencia de escombros y basuras.*
- .- Recamaras de inspección de la red de alcantarillado sin tapa y averiadas.*
- .- Remoción de tierra y retiro de capa vegetal en el lote de la manzana 068.*
- .- En la manzana 069 se encuentran zonas verdes con vegetación tipo pastos, arvenses y árboles.*

Recomendaciones

- .- Se hace necesario notificar a la Empresa de Acueducto y alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P. sobre el mal estado de la red de tuberías para que se tomen las medidas pertinentes.*
- .- Es importante dar a conocer a la Oficina Asesora Jurídica de la CRC la situación encontrada en el lote del señor Humberto Moreno con número predial 01-02-0068-002-000 y matrícula inmobiliaria número 120-114016. Y el lote correspondiente a CAUCANA AUTOMOTRIZ con núm. Predial 01-02-0061-003-000, matrícula inmobiliaria núm. 120-15254.*
- .- Se sugiere que con la información suministrada en este informe se notifique a la Oficina Asesora Jurídica de la CRC para que evalúe la pertinencia de dar apertura a un proceso sancionatorio ambiental [...]*. (Folios 50 a 66 cuaderno

acumulado núm. 6).

- El 14 de septiembre de 2012, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán a través de Oficio núm. DAL 6593 de la misma fecha, le informa al Tribunal sobre la existencia de una tubería en un sitio aledaño al humedal Ciudad Jardín. Este documento señala:

"[...] La tubería existente sobre la carrera 8 entre calles 23N 24N a 24AN y la prolongación de la Calle 23N entre carreras 8 hacía la 9, es un urbanismo ejecutado por particulares desde hace mucho tiempo (1969), que no le fueron entregadas las redes al AAPSA.

Según el plano que existe de ese urbanismo (Instituto de Fomento Municipal 1969), se estima su existencia de 43 años.

La profundidad actual es menor a 20 cmts no es la mínima que en ese tiempo se solicitaba por la norma técnica INSFOPAL.

La calidad de la tubería existente es de concreto simple en mal estado, que en ese tiempo no tenía norma de calidad para cumplir. En la actualidad tal como está la tubería no cumple con ninguna norma NTC (Norma Técnica Colombiana) [...]". (Folio 53 cuaderno acumulado núm. 6).

- El 27 de febrero de 2013, la Oficina Asesora de Planeación Municipal expidió una certificación en los siguientes términos:

"[...] Revisados los archivos que reposan en esta Oficina Asesora de Planeación Municipal, no se encontraron RESOLUCIONES DE USO DE SUELO COMERCIAL para los predios ubicados en la intersección de la Calle 23N con carrera 8, atendiendo además el auto que ordena la medida preventiva en favor del Humedal Ciudad Jardín [...]". (Folio 331 cuaderno acumulado núm. 6).

- El 8 de agosto de 2013, el Coordinador de la Oficina de Protección al Consumidor de la Secretaria de Gobierno de Popayán rinde un informe sobre las acciones desplegadas frente a los establecimientos de comercio edificados sobre la zona objeto de litigio en el que señala:

"[...] Respetuosamente me permito informarle que respecto al proceso en mención se establecen Actos Administrativos por Ley 232 de 1995 que las

resoluciones 20121220054964 y 20121220054954 proferidas por la Secretaría de Gobierno la 54964 de fecha 12 de octubre de 2012 se ordena el cierre definitivo del establecimiento de comercio SIN RAZÓN SOCIAL de propiedad del señor NORBEY MARTÍN MUÑOZ se encuentra para cierre definitivo llevándose a cabo el día 09 de agosto de 2013. en tardías circunstancias por entrar a demostrar la actividad comercial y llegar a definirla como establecimiento de comercio, la 4954 de fecha 12 de octubre de 2012 fue ejecutoriada debidamente con el cierre del establecimiento denominado CLUB PAINTBALL ATHLETIC COMBAT y de propiedad del señor ALEXANDER ARIAS NOREÑA el cual se cerró voluntariamente. Y la Resolución 54974 de 12 de octubre de 2012 donde se impone multa pecuniaria por valor de UN MILLÓN CIENTO TREINTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$1.133.400), al señor FABIÁN CAICEDO VARONA como propietario del establecimiento de comercio denominado COMIDAS RÁPIDAS[...]. (Folio 64 cuaderno acumulado núm. 7).

- El 23 de octubre del 2013, se suscribe el Acta de la inspección judicial decretada en el presente proceso y adelantada en el barrio Ciudad Jardín, específicamente sobre el sector comprendido entre la calle 22N y 24AN en intersección con las carreras 7ª, 8ª y 9ª, la cual tuvo como objeto la verificación de las condiciones del humedal Ciudad Jardín y la verificación de la existencia de zonas verdes o de uso público en el área comprendida entre las calles 17N y 24N y las carreras 6ª y 9ª. En dicho documento, se dejaron las siguientes constancias:

"[...] La MAGISTRADA procede a verificar la realidad de las afirmaciones del actor popular en el sentido de que los dueños de los lotes en los que se dice existe el humedal habrían hecho intervenciones a pesar de estar vigente la medida cautelar dictada por el Tribunal Administrativo y confirmada por el Consejo de Estado; al respecto se observa que sobre la margen de los lotes en las intersecciones de las vías trazadas frente a los mismos se instalaron postes para el cableado del servicio de energía. Enseguida se le da el uso de la palabra al abogado del MUNICIPIO DE POPAYÁN, quien frente a la pregunta de si el municipio había autorizado esas intervenciones respondió que la administración expidió sendos actos administrativos para hacer efectivo el cerramiento del parqueadero y un "negocio" de comidas rápidas, que son los dos establecimientos que funcionaban en dos de los lotes abarcados con la medida judicial.

La MAGISTRADA indaga a los propietarios sobre la causa de esa intervención y sobre si existía alguna representación en la diligencia de la empresa de energía eléctrica. El demandado MARTÍN MUÑOZ OROZCO (demandado), señala que la instalación de los postes no contravenía la medida cautelar, pues los postes estaban sembrados sobre las vías y no propiamente en los lotes (061. 062.063 y 069). Vías que aseguró fueron entregadas desde el año 1.953 mediante escritura pública, las que además están contempladas en el P.O.T. del año 2.002, incluso con instalaciones de

alcantarillado.

A continuación se pasa a verificar la existencia de instalaciones de acueducto; se le da el uso de la palabra al abogado de los particulares DEMANDADOS, quien pide se examine el estado de la tubería correspondiente al servicio de alcantarillado, por cuanto la misma fue reparada por la empresa de acueducto, de modo que ya no existía la emisión de aguas que, según los demandantes, constituía el humedal que considera inexistente. Al efecto la Magistrada anuncia que decretará el testimonio del señor JUAN MANUEL SALAZAR, Inspector de Redes de la Misión Alcantarillado de la Sociedad Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., para que informe sobre los trabajos que se hubieran realizado en las redes de acueducto y alcantarillado en la zona [...]. Acto seguido se constata en la intersección de la calle 24 con carrera 8 una recámara, en la que se advirtió la conexión de un tubo a la misma; se le dio el uso de la Palabra al señor MARTÍN MUÑOZ OROZCO (demandado) quien afirma que esa reconexión la hizo la empresa de acueducto y alcantarillado, luego de lo cual desapareció el espejo de agua que en un primer momento la C.R.C. consideró como un nacimiento de agua. A continuación la MAGISTRADA se dirige a la calle 22, contigua a la Universidad Cooperativa de Popayán, observando existencia de dos tramos de tubos de alcantarillado que sobresalen en la superficie con averías (rotos); pide la palabra nuevamente el demandado MARTÍN MUÑOZ OROZCO, concedida, manifiesta que en épocas de lluvia dicha tubería se desborda sobre la zona. Interviene enseguida el abogado de los particulares DEMANDADOS quien solicita que antes que asuntos de orden técnico se verifique si luego de conectadas las redes por la empresa de Acueducto y Alcantarillado siguió existiendo, o no, el espejo de agua que rotos de una recámara en que reconectó un tubo que antes no lo estaba, así mismo que se escuche el testimonio del señor GUIDO MARÍA ANTE quien, según afirma, es vecino del sector desde 1.968 y puede dar fe de la existencia de la avería de la tubería desde hace varios años; la MAGISTRADA accede a la solicitud e informa que el decreto de la prueba vendrá al final de la inspección [...]. A continuación la MAGISTRADA exhorta a los intervinientes para que expongan cualquier inquietud o solicitud: el señor TOMAS CAICEDO MOSQUERA (demandado), pide el uso de la palabra, y solicita inspeccionar el recorrido de la carrera da entre calles 22 y 23, pues afirma que en el plano que reposa en la C.R.C. ese punto aparece como cause del relicto del humedal, siendo que sobre el mismo hay un via con una capa de asfalto. En ese punto se observa, con vista en el plano, que efectivamente el recorrido que se traza como cause del agua del Humedal no existe, pues hay una vía con una capa de asfalto blando (carrera 8a) y además se advierte que en el recorrido también se halla un lote, ubicado en la intersección de la Calle 23N con carrera 8. En este estado de la diligencia La MAGISTRADA avisa que requerirá a la Oficina de Planeación del Municipio de Popayán para que, directamente o por conducto de las Curadurías Urbanas, certifique si se ha otorgado licencia de construcción respecto del lote ubicado en la intersección de la Calle 23N con carrera 8a.

Acto seguido nos dirigimos al Lote 061 ubicado al costado sur del trazado, en el que según la demanda hay un nacimiento de agua; la MAGISTRADA precisa que es parte del trabajo de peritazgo determinar si hay algún vestigio de un nacimiento natural y si hay especies que sobrevivan en el mismo. A continuación la magistrada reconviene a los intervinientes de la diligencia en el sentido de precisarles que el punto a aclarar es si los vertimientos son de alcantarilla o de un nacedero de agua. A continuación nos dirigimos hacia el Lote 063 donde se afirma que hay otro nacedero de agua; pero antes se registra que en el Lote 062 funciona el Parquadero denunciado por el actor popular, en el que se observan varios vehículos estacionados, y además una cancha de "paintball". Al llegar al Lote 063, la MAGISTRADA reitera que la determinación sobre la existencia de algún nacimiento de agua corresponde

al trabajo del Perito [...]”. (Folios 105 a 110 cuaderno acumulado núm. 6).

- El 21 de marzo de 2013, el a quo recibió el testimonio del señor Guido María Ante Balcázar, residente del barrio Ciudad Jardín, quien entre otras cosas manifestó:

“[...] Mis nombres y apellidos son: GUIDO MARÍA ANTE BALCÁZAR, mayor de edad, natural y vecino de Popayán, residente en la Carrera 8a 21N-57 Barrio Ciudad Jardín, identificado con la cédula de ciudadanía número 4.606.158 de Popayán] profesión Asesor Industrial Independiente, sin parentesco alguno con las partes y hábil para rendir esta declaración. PREGUNTADO.- Desde hace cuánto tiempo vive en Ciudad Jardín. CONTESTÓ: 40 años. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho cuanto le conste acerca de averías en las tuberías en la zona ubicada entre las calles 22 Norte y 24a Norte en intersección con las Carreras 7a, 8a y 9a, durante el año 2011. CONTESTÓ: informo que en las direcciones citadas primera casa de habitación y única que estuvo construida durante varios años fue mi casa personal, la casa se construyó a partir de 1968, pudiéndose decir que estaba en la mitad de un potrero, desde sus inicios siempre existieron dificultades en la evacuación de las aguas negras, situación tratada con diferentes secciones municipales, valorización, hacienda, etc., y varios alcaldes, sin que realmente fuera atendida ni solucionada la dificultad existente, que en fin de cuentas es la percolación del terreno en el cruce específico de la Carrera 8a con calle 22 N, haciendo que mi vivienda y las que fueron construidas posteriormente han flotado sobre una charca de aguas negras subterránea cuya salida no fue adecuadamente solucionada por las entidades competentes, esta situación queda resumida en comunicación que hice al Alcalde Municipal Dr. FELIPE FABIÁN OROZCO VIVAS con recuento de los hechos desde el año 1976 hasta la fecha de radicación de esa comunicación que fue el 17 de noviembre de 1998 bajo el número 102.763 de la cual me permito presentar en el día de hoy una copia. (SE ACEPTA Y ADJUNTA UNA COPIA SIMPLE DE UNA PETICIÓN PRESENTADA POR EL TESTIGO ANTE LA ALCALDÍA MUNICIPAL) En el documento que acabo de presentar, existen todas las referencias que en tiempo oportuno presenté sobre las averías e inoperancias existentes en los alcantarillados sanitarios de ese sector, que inclusive causa de manera permanente el deterioro de la base de las vías de comunicación y de la carpeta asfáltica que la recubre, la cual es necesario reparar con frecuencias mayor a la que técnicamente debiera requerir [...]”. (Folio 1 a 6 cuaderno acumulado núm. 7).

- Ese mismo día el a quo recaudó el testimonio del señor Juan Manuel Salazar, empleado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán, quien entre otras cosas sostuvo:

“[...] Mis nombres y apellidos son: JUAN MANUEL SALAZAR CAPOTE, mayor de edad, natural y vecino de Popayán, residente en la Calle 6a 19-54 Barrio la Esmeralda, identificado con la cédula de ciudadanía número 76.308.999 de Popayán, profesión Empleado en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán donde trabajo desde hace 23 años, sin parentesco

alguno con las partes y hábil para rendir esta declaración. PREGUNTADO.- Sírvase manifestar al Despacho Si en ejercicio de su cargo ha desarrollado o se encuentra actualmente desarrollando labores de intervención, construcción, mejoramiento u otras, a redes de alcantarillado ubicadas entre las calles 22 Norte y 24a Norte en intersección con las Carreras 7a, 8a y 9a, donde está ubicado el denominado HUMEDAL CIUDAD JARDÍN. CONTESTÓ: realice una reparación en la calle 24 Norte con carrera 8a, de un colector construido por la entidad INSFOPAL en la primera semana de junio de 2011. Es la única intervención realizada. PREGUNTADO: Sírvase informar que conoce acerca de proyectos de construcción y mantenimiento de alcantarillado en esa zona.- CONTESTÓ: en 1969 la entidad INSFOPAL construyó un colector sanitario en 12 pulgadas en tubería de cemento, el cual no fue entregado al acueducto y alcantarillado de Popayán para su mantenimiento. PREGUNTADO: ¿Sabe usted acerca de reparaciones realizadas al servicio de alcantarillado en la zona por vertimiento de aguas de tubos rotos? CONTESTÓ: cuando hicieron la apertura de las vías, los propietarios del lote con la motoniveladora generaron un daño en la tubería de alcantarillado, quienes reportaron a la empresa de que hay un vertimiento de aguas residuales que estaban contaminando el entorno, proseguimos a hacer la inspección y claramente pudimos observar que cuando pasaron con la motoniveladora la tubería se asentó en un metro y medio, frente a lo cual procedimos a hacer la reparación, pero no la dejó hacer la CRC, quedando por varios días el daño a cielo abierto. PREGUNTADO: Precise la fecha en la que se presentó el daño y se hizo la reparación.- CONTESTÓ: creo que fue en marzo 4 o 5 del 2011. Paso seguido se concede la palabra AL APODERADO DE LA PARTE DEMANDADA. PREGUNTADO: en respuesta anterior manifestó al Despacho que la comunidad informó que los propietarios supuestamente habían dañado la tubería tantas veces mencionada que existe en la carrera 8a con calle 24N, sírvase manifestar al Despacho la razón por la cual a usted le consta lo que ha afirmado en esta diligencia. CONTESTÓ: hay una cosa, a mí me llamó mi jefe, Pedro Paredes, el jefe de alcantarillado, el argumenta por radio que vaya a verificar un daño que la comunidad estaba informando en la calle 24 N con carrera 8a, sobre el colector sanitario que pasa por la zona. PREGUNTA EL DESPACHO: PREGUNTADO: Qué situación encontró cuando fue a hacerla verificación a la zona.- CONTESTÓ: encontramos, uno, un asentamiento en la tubería principal, y dos un hueco en la parte posterior de la cámara central, había vertimiento de aguas residuales; era muy leve, pero los gases emanaban mucho, las aguas residuales se vertían de la carrera 8a hacia la calle 24N, atrás de Olímpica. PREGUNTADO: Pudo precisar el tiempo que llevaba el daño: CONTESTÓ: No. CONTINÚA EL APODERADO DE LOS PARTICULARES: PREGUNTADO: Informe al Despacho si una vez culminadas las obras de reparación de la tubería rota, cesó la emisión de aguas residuales sobre el predio.-CONTESTÓ: yo quiero aclarar una cosa, que cesa el vertimiento en la calle 24 con carrera 8a cuando se realizan la reparaciones, pero no cesa en la calle 23 N con carreras 8a y 9a, porque había una medida cautelar del Tribunal y no pudimos intervenir. PREGUNTADO: De conformidad con su anterior respuesta sírvase manifestar al Despacho si adicional a la ruptura de la tubería en la calle 24 N con carrera 8a, existen otras averías o tuberías rotas, en caso afirmativo, sírvase precisar su ubicación, y si las mismas emiten aguas residuales.-CONTESTÓ: está rota en la calle 23N carreras 8a y 9a, pero no votan aguas residuales en este momento. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho si al realizar las obras sobre la carrera 8a con calle 24N pudo constatar o no la existencia de algún nacedero de agua natural. LA APODERADA DE LA CRC OBJETA LA PREGUNTA: si bien el testigo es funcionario de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado no tiene la idoneidad para establecer la existencia de un nacimiento de agua. IGUAL OBJECCIÓN HACE EL APODERADO DE LA PARTE DEMANDANTE. CONSIDERA EL DESPACHO QUE PROCEDE LA OBJECCIÓN. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho si a realizar las obras sobre

la tubería citada pudo verificar o no la existencia de otros vertimientos de aguas, en caso afirmativo, Precisar si dichas aguas eran o no residuales. EL APODERADO DE LA PARTE DEMANDANTE OBJETA LA PREGUNTA: el señor Salazar ha venido a rendir un testimonio sobre las reparaciones que se hicieron en el lugar, segundo, él no tiene la idoneidad para determinar si son aguas residuales o naturales, además, el lugar donde se realizaron esas obras son en las vías; CONSIDERA EL DESPACHO QUE EL TESTIGO ÚNICAMENTE FUE CITADO POR EL CONOCIMIENTO QUE TIENE SOBRE LA REPARACIÓN DE LA TUBERÍA Y NO SE PUEDE PREGUNTAR SOBRE LO QUE NO SE CONOCE DENTRO DE UN TIEMPO DADO Y UNA LABOR ESPECÍFICA [...]”. (Folios 16 a 19 del cuaderno acumulado núm. 7).

- Finalmente, el 5 de agosto de 2013 el Tribunal recibió el testimonio del señor Carlos Hernán Yanza Zambrano, residente del barrio Ciudad Jardín y miembro de la Junta de Acción Comunal, quien entre otras cosas expresó:

“[...] Mis nombres y apellidos son: CARLOS HERNÁN YANZA ZAMBRANO, mayor de edad, natural y vecino de Popayán, residente en la Carrera 6A 22N-17 Barrio Ciudad Jardín, identificado con la cédula de extranjería número 125119 expedida en Cali, profesión comerciante, sin parentesco alguno con las partes y hábil para rendir esta declaración. PREGUNTADO.- Desde hace cuánto tiempo vive en Ciudad Jardín. CONTESTÓ: desde 1956. He sido veedor, vicepresidente vocal, presidente de la junta de acción comunal del barrio Ciudad Jardín; hace unos treinta años que he sido parte de la junta. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho cuanto le conste acerca de averías en las tuberías en la zona ubicada entre las calles 22 Norte y 24a Norte en intersección con las Carreras 7a, 8a y 9a, durante el año 2011. CONTESTÓ: en el año 2011, intervinieron las zonas que teníamos de humedal con un bulldócer rompiendo la tubería que había para evacuación de aguas negras, la cual argumentan que por vaciarse esas aguas negras es que existe el humedal, que argumenta la parte contraria, siendo eso totalmente falso puesto que desde que yo resido en el barrio, existía la parte citada, una laguna bastante grande. Se le dio conocimiento a acueducto y alcantarillado, y el Sr gerente se comprometió a tomar los correctivos pertinentes pero hasta la fecha no ha sucedido nada; Inclusive quedó comprometido a sancionar con multa a quienes habían causado las averías, que rompieron brocales y tuberías. En este estado de la diligencia se le concede la palabra al apoderado del señor DARÍO ENRIQUE TORRES. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho si usted tiene conocimiento si en el sector del barrio Ciudad Jardín existen lagunas o aguas estancadas? CONTESTÓ: De lo que yo conozco es nacimientos de agua que pueden estar corriendo internamente. Esos nacimientos de agua daban origen a las aguas que aparecían a flor de piso, las cuales en el momento están tapadas por la cantidad de escombros y desechos que se están vertiendo sobre ellas; lo que se observan son ojos de agua que fueron tapado con escombros. Cuando fui veedor de la pavimentación de ciudad jardín en el sector comprendido entre la calle 24 y calle 25 carrera 6a, hace como 17 o 18 años, encontramos un gran colchón de agua, el cual hubo que darle tratamiento especial para poder pavimentar esa vía. Hoy día a deben drenar hacia la parte baja detrás de olímpica. PREGUNTADO: sírvase manifestar al Despacho en qué lugar del barrio ciudad jardín están ubicadas las aguas estancadas o lagunas? CONTESTÓ: las aguas están situadas en la calle 22 Norte calle 24 A NORTE, entre carrera 7 y 9. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho si usted tiene conocimiento si sobre el lugar donde están las aguas estancadas alguna

autoridad ambiental ha hecho presencia para la protección del lugar? CONTESTÓ: básicamente, en primer término, la junta de acción comunal del barrio ciudad jardín, la CRC, el Ministerio del Medio ambiente y la WWF. La CRC le solicitó a la WWF un estudio de la zona del humedal y esta emitió el concepto que eran 29000 metros cuadrados. El Sr. Yanza allega un cd que refiere a un video y unas fotos sobre la zona de humedal antes y después del 2011. Respecto del Ministerio del Medio Ambiente, estamos esperando que en el curso de la presente semana nos llegará un documento probatorio de la existencia del humedal. PREGUNTADO: Usted tiene conocimiento si las aguas estancadas o lagos fueron intervenidas por maquinaria pesada? CONTESTÓ: en enero de 2011 el señor Martín Muñoz se hizo presente con obreros ordenándoles cortar todos los arboles a la cual la comunidad solicitó la intervención de la autoridad policiaca, logrando en el momento medio parar el corte de los arboles pero días después entró un buldócer a abrir las calles del sector, dañando toda la flora que existía en los sectores y como dije anteriormente la rotura de tuberías [...]". (Folios 46 a 52 cuaderno principal núm. 7).

- El día 22 de octubre de 2013, sobre el lugar objeto de litigio se llevó a cabo una inspección judicial con el fin de verificar el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas dentro de los procesos acumulados de la referencia en la que se advirtió:

"[...] Una vez se arriba al lugar objeto de la inspección, la Magistrada procede a verificar la existencia de un parqueadero ubicado entre las Calles 23N y 24N con carreras 7 y 8, que tiene un cerramiento con plástico verde que cubre con escasa diferencia la extensión de toda la cuadra, con una entrada sellada por la carrera 7 y con una entrada abierta por la calle 23N; en su interior se advierte el depósito de escombros en todo el terreno y la ubicación de una edificación de madera y distintos ramales de guadua protegidos con tejas de zinc que sirven de resguardo a algunos de los vehículos en él ubicados, entre los que se cuentan varias máquinas pesadas utilizadas para la construcción de grandes obras. Frente a lo anterior, la Magistrada requiere a los funcionarios de la Oficina de Protección al Consumidor - Secretaría de Gobierno, para que informen cuáles han sido las actuaciones desplegadas respecto de ese establecimiento; en atención a ello, la Dra. GLORIA ESTELLA BELTRÁN manifiesta que a la Dependencia a la que ella está vinculada han llegado varias quejas presentadas por parte del apoderado del demandante, Dr. RODRIGO COLLAZOS; en virtud de las cuales se inició un procedimiento por Ley 232 de 1995, a efectos de verificar el cumplimiento de las exigencias para la conformación de un establecimiento de comercio, que corresponden, entre otras, a la presentación de los certificados de cámara y comercio, de uso de suelos, de seguridad y bomberos; y, a causa de que ninguno de tales requisitos fue acreditado se profirió un acto administrativo que impuso una multa, en el que igualmente se concedió un plazo prudente de treinta (30) días a fin de suplir las irregularidades advertidas; no obstante, nunca se atendieron los requerimientos, por lo que de conformidad con lo ordenado por la misma Ley 232, y con el concepto de inviabilidad de uso de suelos emitido por la Oficina de Planeación Municipal de Popayán, se ordena a través de otro acto administrativo el cierre definitivo; continúa la Dra. GLORIA ESTELLA BELTRÁN informando que la orden de cierre parqueadero se efectuó el día 9 de agosto de 2012 a las 12 del mediodía con la imposición

de sellos en la entrada que tiene el parqueadero por la carrera 7; a pesar de lo cual, se ha podido verificar en repetidas oportunidades a través del personal de la Oficina de Protección al Consumidor y de la Policía Nacional, que el establecimiento sigue abierto y se le adicionó una nueva entrada por la calle 23N, además de que ha sido ampliado con la instalación de nuevas cercas; frente a lo que los encargados del parqueadero le han alegado no estar ejecutando actos de comercio. La Magistrada procede a indagar sobre quién es la persona encargada del parqueadero, a lo que el señor MARTÍN MUÑOZ (particular demandado) responde ser el responsable y propietario, quien aduce que el servicio allí no se presta al público en general sino a particulares, por cuanto la mayoría de carros depositados en el parqueadero son de amigos o vecinos, que alguna de la maquinaria que se encuentra en el predio es de su propiedad, y que el parqueadero se encuentra abierto desde antes de la intervención. Posteriormente, se le concede el uso de la palabra al apoderado de los particulares demandados, DR. JOAQUÍN CUELLAR, quien refiere que los actos administrativos proferidos por el municipio en relación con el cerramiento del establecimiento de comercio actualmente son objeto de conciliación preprocesal ante la Procuraduría General de la Nación. Acto seguido, la Magistrada autoriza a la Dra. GLORIA ESTELLA BELTRÁN para intervenir nuevamente, quien expresa que el día 30 de septiembre anterior el entonces Secretario de Gobierno del Municipio de Popayán, Dr. GUILLERMO CÉSPEDES, interpuso ante la Fiscalía General de la Nación una denuncia por fraude a resolución administrativa en contra del señor MARTÍN MUÑOZ, puesto que este último ha continuado realizando actos comerciales dentro del inmueble después de la orden de cerramiento. Se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte actora, DR. RODRIGO IDELFONSO COLLAZOS, quien refiere que el parqueadero inicialmente tenía su entrada por la carrera 7, sobre la cual se impusieron los sellos de cerramiento, pero que como puede verificarse dentro de la diligencia, se abrió una nueva entrada por la calle 23N; asimismo, que se ha instalado un nuevo parqueadero en la cuadra comprendida entre las carreras 8 y 9 con las calles 23N y 24N, para lo cual se ha realizado movimiento de tierra con una de las máquinas retroexcavadoras que se encuentra sobre el predio y la construcción de distintos canales de desagüe, frente al que se han presentado distintas reclamaciones ante la Oficina de Protección al Consumidor. En este punto se verifica que el parqueadero ubicado entre las carreras 7 y 8 con calles 23N y 24N ahora cuenta con una entrada sobre la calle 23N que no estaba cuando se realizó la inspección sobre el mismo lugar el día 22 de octubre de 2012; así mismo que hay una ampliación de la extensión del encierro con una malla plástica de color verde que ahora cubre toda la cuadra en la que se ubica el parqueadero comprendido entre las citadas direcciones. A continuación la Magistrada se dirige a verificar el sector de las carreras 8 y 9 con calles 23N y 24N, en el que advierte que se ha construido un nuevo parqueadero entre las carreras que tiene acceso por la calle 23N encerrado de manera similar con malla plástica verde y que cuenta con una edificación de madera, ramales de guadua para resguardar los vehículos que en él se ubican, dónde se advierte rastros de remoción de tierra con asentamiento de escombros sobre todo el terreno; del mismo modo se constata la ubicación de un local de venta de comidas al lado del punto de acceso de este parqueadero: construcciones éstas que tampoco estaban en la inspección anterior.

Para dejar constancia de todo lo hallado, la Magistrada ordena la realización de un registro fotográfico de los puntos específicos dentro de los cuales se realizaron los hallazgos referidos en el párrafo anterior, así como de un croquis en el que se especifican las direcciones y ubicación de los mismos [...]". (Folios 172 a 179 cuaderno incidente de desacato).

- En el mes de junio del año 2013, se rindió el Dictamen pericial decretado a

efectos de establecer si en el sitio comprendido entre las carreras 7ª, 8ª y 9ª en intersección con las calles 22 hasta la 24AN, existía un humedal. Dicho estudio fue elaborado por el Ecólogo Wilson A Betancourt Villalobos y en el mismo se registraron las siguientes conclusiones:

[...] 4.1 CONCLUSIONES

Además de las respuestas a las preguntas requeridas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca dentro del trabajo pericial y con base en el estudio hidrológico y de caracterización ambiental, se establecen las siguientes conclusiones:

El valor de conductividad eléctrica encontrado en el muestreo del agua actual (1215 uS/cm) es muy alto y no garantiza la biodiversidad biológica de la zona.

Los análisis físico - químicos y bacteriológicos actuales del agua subterránea del sitio de estudio, muestran que el agua presenta baja contaminación y podría ser la fuente de un humedal palustrino.

La flora y la fauna presentes no corresponden a las típicas de un humedal palustrino.

Toda la zona fue hace algunos años un humedal, pero actualmente no se comporta como tal.

El área delimitada como humedal en el mapa del Anexo D no lo muestra actualmente y si existió ya desapareció.

Actualmente, esta zona de estudio ya no es un humedal, debido a la fuerte acción antrópica ya que ha recibido relleno como suelo en casi toda el área y por lo tanto el N.F. permanece por debajo de la cota del terreno la mayor parte del año (no hay evidencias que en los periodos más húmedos se forme espejo de agua).

Solo en algunos sectores pequeños aflora el agua subterránea en época de lluvia, pero éstos tienen canales de desagüe que hacen que el agua se drene hacia el alcantarillado tendido en la zona.

Desde el año 1982 comenzó de una manera acelerada la afectación antrópica debido a la reconstrucción del área urbana del municipio de Popayán. Lo cual, según relatos de los habitantes de la zona y perforaciones actuales de suelo, se arrojaron escombros, producto de la demolición y construcción de nuevas obras. El antiguo humedal también se vio afectado por construcciones civiles que se establecieron tales como edificios, vías, sistemas de alcantarillado, parqueaderos, etc. [...]". (Cuaderno informe pericial).

VI.3.2. Consideraciones frente a los argumentos de las impugnaciones relacionados con el tema del humedal Ciudad Jardín

Teniendo en cuenta el nutrido material probatorio recaudado en el presente proceso, lo primero que es pertinente resaltar es que en todos y cada uno de los estudios, conceptos, informes y oficios expedidos por la autoridad ambiental que ejerce jurisdicción en la ciudad de Popayán, esto es, la CRC, desde el año 2003 hasta la fecha de la sentencia de primer grado se ha reconocido expresamente la existencia del humedal Olímpica o Ciudad Jardín, ubicado en el barrio con el mismo nombre, exactamente en las calles 22N, 23N y 24N en intersección con las carreras 7ª, 8ª y 9ª.

Como se pudo advertir en el recuento fáctico y probatorio expuesto en líneas anteriores, existen numerosas pruebas que acreditan la existencia del humedal y que incluso, señalan que en años anteriores era un ecosistema mucho más grande y conservado.

En efecto, desde la visita técnica que adelantó la CRC en el barrio Ciudad Jardín el 16 de diciembre de 2003⁴⁸, se concluyó que en la zona existía un humedal y que dada la intervención humana sobre el mismo se debían establecer alternativas de uso como la adecuación de zonas de recreación, áreas de reserva de la sociedad civil o áreas destinadas a la observación del paisaje.

Igualmente, en el proyecto denominado *“Caracterización ambiental preliminar de los humedales de la meseta de Popayán y Puracé en el Departamento del Cauca”*⁴⁹, elaborado por la CRC en convenio con la ONG WWF, se hizo un minucioso y pormenorizado análisis de la zona y en el documento final suscrito en el mes de mayo de 2006 se concluyó que el humedal *“Ciudad Jardín es el remanente de un pantano que debió tener por lo menos cuatro veces su extensión*

⁴⁸ Folios 84 a 93 cuaderno principal 1, expediente 2011-00055

⁴⁹ Folios 115 a 200 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00182 y folios 201 a 208 cuaderno principal núm. 2, expediente 2011-00182.

actual”.

Así mismo, en el documento denominado “*Plan de Manejo del Complejo de Humedales de la Meseta de Popayán*” expedido por la CRC en el mes de octubre del año 2009 y dado a conocer a toda la comunidad el día 23 de octubre de 2009, en una audiencia pública llevada a cabo en el auditorio de dicha entidad a la que asistieron algunos de los particulares demandados⁵⁰, expresamente se señaló al humedal Olímpica o Ciudad Jardín como uno de los ecosistemas aún existentes en la área urbana de Popayán y se resaltó la importancia de su preservación y conservación⁵¹.

Aunado a lo anterior, hasta la fecha de la sentencia de primer grado la CRC ha expedido por lo menos cuatro actos administrativos -Resoluciones 063 y 113 de 2010⁵² y 1472 de 2011⁵³ y el Acuerdo 006 de 18 de agosto de 2010⁵⁴- en los que reconoce expresamente la existencia del humedal Ciudad Jardín, lo delimita y explica sus características.

Finalmente, no sobra señalar que en el expediente obran numerosos oficios e informes en los que las CRC e incluso, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se refieren expresamente al humedal Ciudad Jardín, como por ejemplo, el Concepto Técnico de 21 de diciembre de 2009⁵⁵, el Informe núm. 00542 de 1º de febrero de 2011⁵⁶, el Oficio núm. 00613 de 3 de febrero de 2011⁵⁷, los Autos de Formulación de Cargos núms. 980 de 17 de febrero de 2011⁵⁸ y 1035 de 4 de

⁵⁰ Ver folios 597 a 600 del cuaderno principal núm. 3 del expediente 2011-00182 y folios 601 a 617 del cuaderno principal núm. 4 del expediente 2011-00182.

⁵¹ Folios 18, 19, 161, 164, 165, 167, 169, 172, 174 y 176 del documento denominado “Plan de Manejo del Complejo de Humedales de la Meseta de Popayán” que puede ser consultado en www.crc.gov.co.

⁵² Folios 133 a 140 y 141 a 143 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055.

⁵³ Folios 367 a 370 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-0055.

⁵⁴ Folios 24 a 57 cuaderno acumulado núm. 5.

⁵⁵ Folios 160 a 164 cuaderno principal 1, expediente 2011-00055.

⁵⁶ Folios 128-129 cuaderno principal núm. 1 expediente 2011-00055.

⁵⁷ Folio 198 cuaderno principal núm. 1 expediente 2011-00055.

⁵⁸ Folios 297 a 298 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00.

marzo de 2011⁵⁹, el informe de la visita técnica de 13 de abril de 2011⁶⁰, entre muchos otros.

Por lo precedente, la Sala considera que el argumento de los particulares impugnantes, en el que afirman que el humedal Ciudad Jardín actualmente no existe y que, por lo tanto, no hay lugar a la protección invocada en la presente acción popular⁶¹ no puede ser de recibo en esta instancia, pues con ello se desconocería no solo la historia misma del referido ecosistema recogida en los documentos técnicos con los que la CRC caracterizó y elaboró su plan de manejo, sino también el extenso y profundo material probatorio obrante en el expediente que demuestra contundentemente que el humedal existe y que debe ser preservado y conservado no solo para beneficio de los habitantes del barrio Ciudad Jardín sino para toda la comunidad de Popayán.

Cabe resaltar que en diferentes documentos obrantes en el expediente, los propios particulares propietarios de los predios en los que se encuentra el humedal Ciudad Jardín han reconocido su existencia al tratar de llegar a acuerdos con la CRC para desarrollar un proyecto urbanístico y ambiental en la zona que no está delimitada como área efectiva ni franja de protección, por lo tanto es inentendible que en esta instancia se pretenda desconocer dicha realidad histórica.

En efecto, en la *“Propuesta de desarrollo sostenible para la utilización de los lotes 069, 061, 062 y 063, ubicados en el sector Olímpica”*, presentada ante la CRC por algunos de los particulares demandados expresamente se sostuvo:

⁵⁹ Folio 312 a 313 cuaderno principal núm. 3 expediente 2010-00055.

⁶⁰ Folios 78 a 89 cuaderno acumulado núm. 7.

⁶¹ Argumento de impugnación núm. 1.

[...] 6.1.1. Manejo paisajístico, urbanístico y de seguridad para el sector

Área total del lote:

El conjunto de lotes que hacen parte del proyecto tienen un área aproximada de 29.000 m², de los cuales 19.900 m² (aproximadamente) se asignaran para el proyecto urbanístico y 9.022.27 m² para zonas verdes que incluyen las zonas de protección.

Área para desarrollo urbanístico:

El proyecto en mención maneja un porcentaje bastante alto de zonas verdes, lo que permitirá conjuntamente con las obras biomecánicas garantizar un desarrollo sostenible donde se armonizan los componentes ambientales, paisajísticos, sociales y urbanos del sector.

Áreas de zonas verdes para conservación:

Área total de zonas verdes: 9.022.27 m², equivalente al 30% del total del área del proyecto.

Zona de protección: 1.594.05 m

Área de relicto humedal: 313.50 m [...]⁶²

Ahora bien, en lo que respecta al argumento de los particulares impugnantes en el que manifiestan que el *a quo* hizo una indebida valoración de la prueba pericial decretada en el proceso al no concluir que de la misma se podía determinar la inexistencia del humedal Ciudad Jardín⁶³, la Sala considera que esa apreciación es incorrecta, ya que la referida prueba además de no ser concluyente, fue el único documento de los muchos obrantes en el expediente, del cual se podría inferir que el referido ecosistema actualmente no existe, dado que los demás estudios y pruebas expresamente señalan lo contrario.

En efecto, todos y cada uno de los estudios, documentos, oficios e informes recogidos en este expediente reconocen que en el barrio Ciudad Jardín de Popayán ha existido un humedal y la única prueba que al parecer señala lo contrario es la experticia pericial practicada en el mes de junio del año 2013, la cual como ya se dijo, no resulta determinante o absoluta para zanjar la discusión sobre el particular, pues si bien en las conclusiones de dicho estudio se dijo que la

⁶² Folios 79 a 110 cuaderno núm. 1 expediente 2011-00182.

⁶³ Argumento de impugnación núm. 3.

flora y la fauna presentes en el sitio no corresponden a las de un humedal palustrativo o que toda la zona hace algunos años fue un humedal pero que actualmente no se comportaba como tal, también se dijo que los análisis físico-químicos y bacteriológicos actuales del agua subterránea mostraban que podría ser fuente de un humedal palustrativo.

Para la Sala, no es posible afirmar que el *a quo* incurrió en una indebida valoración de la inspección judicial decretada en el proceso solo por no fallar a favor de la tesis sobre la inexistencia del humedal, todo lo contrario, lo que denota el fallo impugnado es que se hizo un análisis integral del material probatorio allegado al expediente sin hacer estudios aislados de las pruebas. Dicho análisis en conjunto fue lo que le permitió al Tribunal concluir que el humedal si existía, pues desde el año 2003 los pronunciamientos de las autoridades competentes han sido sistemáticos, reiterativos y coincidentes sobre este aspecto.

Cabe resaltar que la misma CRC, que es la autoridad competente para determinar la existencia de estos ecosistemas, en la propia contestación de la presente acción popular e incluso, en la impugnación del fallo de primera instancia, reitera que jamás ha negado la existencia del humedal, simplemente que rebate otros temas relacionados con las dimensiones del mismo, las medidas de protección, la presunta omisión de preservación, etc.

Los particulares demandados también afirmaron en su impugnación que el Tribunal desconoció las decisiones de la CRC expedidas con posterioridad al estudio elaborado en conjunto con la ONG WWF⁶⁴, las cuales, a su juicio, demostraban que actualmente no existe el humedal Ciudad Jardín.

⁶⁴ Argumento de impugnación núm. 2.

Para la Sala, el referido argumento no tiene ningún asidero probatorio o fáctico, pues como bien se explicó en líneas anteriores, las pruebas recaudadas en el expediente lo que demuestran es que el humedal sí existe y contrario a lo afirmado por los particulares impugnantes, la CRC como autoridad ambiental con jurisdicción en la zona, reiteradamente ha reconocido dicha existencia, no solo en el estudio que elaboró en conjunto con la ONG WWF entregado en el año 2006, sino en todos y cada uno de los documentos expedidos con posterioridad al mismo, como el "*Plan de manejo y zonificación ambiental de los humedales de la meseta de Popayán 2008-2009*", elaborado en el año 2009, el concepto técnico de 21 de diciembre de 2009, la Resolución 063 de 5 de marzo de 2010, la Resolución 113 de 28 de abril de 2010, el Acuerdo 006 de 18 de agosto de 2010, el Informe núm. 180.03.11.00371 de 26 de enero de 2011, el Informe núm. 180.03.11.00542 de 1º de febrero de 2011, el Oficio núm. 150.08.02.01252 de 22 de febrero de 2011, entre otros.

La Sala advierte que todos los documentos referidos reconocen expresa o tácitamente la existencia del humedal Ciudad Jardín, cosa distinta es que en algunos de ellos la CRC haya informado sobre cambios que se estaban presentado en el mismo debido a la intervención humana, lo cual de ninguna manera implicaba su desaparición, como lo pretenden hacer ver los particulares impugnantes.

Por otra parte, los impugnantes **NORBNEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ** manifestaron que el Tribunal valoró parcialmente el informe de la visita que realizó el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a los predios objeto de controversia el día 13 de abril de 2011⁶⁵, pues a su juicio, de dicho documento no se podía concluir la existencia del humedal, toda

⁶⁵ Argumento de impugnación núm. 10.

vez que existía una aclaración posterior del mismo Ministerio en la que se señalaba que el informe referido no era un documento científico sino un referente de percepción elaborado por un funcionario de acuerdo a su experticia.

Frente a este argumento, lo primero que es pertinente aclarar es que el Tribunal no usó el informe de la visita de 13 de abril de 2011 como la única prueba para demostrar la existencia del humedal Ciudad Jardín, pues como ya se explicó, en el expediente obran un sinnúmero de documentos técnicos que reconocen la presencia de este ecosistema, los cuales fueron profunda e integralmente analizados en la sentencia de primera instancia.

Aunado a lo anterior, la aclaración posterior del Ministerio de Ambiente a la que hacen alusión los impugnantes⁶⁶, no controvierte lo que se dijo en el informe de la visita de 13 de abril de 2011, respecto de la existencia del humedal; simplemente señala que el referido documento no tiene el carácter de un concepto técnico o científico, sino las conclusiones de una experticia por parte de un funcionario luego de una diligencia ocular adelantada en el sitio.

Cabe resaltar que lo referido por el funcionario del Ministerio de Ambiente en el informe de 13 de abril de 2011, es una simple reiteración o resumen de lo que se había dicho en otros documentos expedidos por la CRC anteriormente, por ello en el oficio aclaratorio, la mencionada cartera ministerial señaló que *“el objeto de la visita era verificar el daño ambiental causado al ecosistema y no el de definir o conceptualizar sobre el origen, denominación y características del mismo.”*, pues eso ya lo había hecho la propia CRC en estudios anteriores.

En el informe referido el funcionario del Ministerio de Ambiente expresamente

⁶⁶ Vista a folio 153 cuaderno acumulado núm. 7.

manifiesta que fue el documento “Complejo de Humedales de la Meseta de Popayán”, elaborado por la CRC en asocio con la WWF en el año 2006, el que reconoció la existencia del humedal Ciudad Jardín.

Ahora bien, el mencionado informe también fue utilizado por el Tribunal como una de las tantas pruebas para demostrar la indebida intervención de los particulares demandados en los predios sobre los que se asienta el referido humedal, dado que en el mismo se relacionaron una serie de hallazgos que, junto con otros documentos, acreditaban el daño ambiental que se estaba presentando en dicho sitio.

Para corroborar lo anterior, basta con traer a colación el aparte de las consideraciones en la que el Tribunal hizo alusión expresa a la prueba referida por los impugnantes. A folio 85 de la sentencia de 9 de abril de 2015 se dijo:

“[...] En la fecha del 13 de abril de 2011, un profesional de la Dirección de Ecosistemas del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial realizó una visita al humedal, sobre la cual se rindió un informe en el que se consignó que sobre el sitio se estaban vertiendo aguas servidas y residuos sólidos, y además se adelantaban varias obras que habían incluido la remoción de tierra y la tala de árboles, y además se vertían aguas servidas y basura, ello con el fin de acondicionar el terreno para la realización de un proyecto de construcción. Razón por la cual se recomendó que la CRC, en aplicación del documento «El complejo de humedales de la Meseta de Popayán» elaborado en el 2006 por esa Corporación y la ONG WWF, iniciara las acciones tendientes a recuperar y restaurar el humedal, las cuales debían incorporar a las entidades territoriales y a la comunidad. (pba. 6.2.34). [...]”

De lo anterior, tampoco puede afirmarse que el Tribunal valoró parcialmente esta prueba frente al tema de la responsabilidad de los impugnantes en las intervenciones de la zona en la que se encuentra el humedal, pues lo referido por el fallador de primera instancia es lo que se infiere directamente del documento allegado al proceso, inclusive, se pueden apreciar apartes que fueron consignados tal y como obraban en el informe.

En efecto, en el capítulo 5 del informe de 13 de abril de 2011 denominado *“ASPECTOS ENCONTRADOS EN LA VISITA”*, el profesional que elaboró el documento expresamente refiere que *“En el recorrido se pudo apreciar que el área fue objeto de una poda de pasto, en la cual también se incluyó la tala de varios árboles y de la misma manera, se hace evidente la presión que se ejerce sobre el área, ya que existe un interés particular en tener el área desprovista de vegetación como se puede apreciar en las fotografías”*.

En otro aparte del informe se deja constancia de que *“en las fotografías Nos. 19 y 20, se puede apreciar el agua que es evacuada del humedal al costado del almacén Olímpica, en un proceso evidente de desecación”*.

Así mismo, en otro aparte del documento se lee *“en la fotografía No. 15 se puede apreciar una conexión de alcantarillado que se encuentra a plena exposición con su correspondiente riesgo sobre todo para la comunidad residente del lugar y así mismo, para el humedal por que contamina sus aguas y en la fotografía 16 se puede ver el detalle de la salida”*.

Así las cosas, para la Sala, lo expuesto por el Tribunal sobre el informe del 13 de abril de 2011, expedido por un profesional de la Dirección de Ecosistemas del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de ninguna manera refleja una valoración parcial de la prueba, todo lo contrario, lo que se hizo fue una transcripción casi literal de lo consignado en el documento analizado.

Es pertinente recordar que la decisión proferida en el fallo de primera instancia frente a la responsabilidad de los propietarios de los predios en los que se encuentra el humedal Ciudad Jardín por las afectaciones que este ha padecido no

se soporta en una única prueba específica, sino en un análisis integral y en conjunto de todos los oficios, informes, resoluciones, estudios y demás documentos obrantes en el proceso, incluyendo los actos administrativos por medio de los cuales se abrieron procesos sancionatorios ambientales, acervo del que se podía concluir con claridad que la indebida intervención en la zona influyó negativamente en la conservación del ecosistema.

Es importante recordar que dentro de este proceso se tramitó un incidente en el que se declaró en desacato al señor **NORBAY MARTIN MUÑOZ OROZCO** por incumplir las medidas cautelares ordenadas a través de los autos de 11 de abril y 16 de junio de 2011, proferidos por el Tribunal y el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán respectivamente, las cuales se habían decretado precisamente con el objeto de proteger y conservar el humedal Ciudad Jardín, por lo tanto en el expediente obran numerosas pruebas de la responsabilidad de los propietarios de los predios en la afectación que sufrió dicho ecosistema, no solo el informe de 13 de abril de 2011.

Por otra parte, en su impugnación los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ** también afirmaron que el Tribunal les imputó daños ambientales que se ocasionaron antes de que ellos intervinieran la zona aledaña al humedal⁶⁷.

Frente a lo anterior, la Sala recuerda que si bien se puede inferir que el humedal ya presentaba signos de alteración con anterioridad a la intervención que hicieron en la zona los propietarios de los predios en cuestión, el abundante material probatorio obrante en el expediente lo que demuestra es que las acciones llevadas a cabo por estos particulares generaron un deterioro aún mayor del referido

⁶⁷ Argumento de impugnación núm. 11.

ecosistema, pese a los innumerables llamados de atención y recomendaciones de las autoridades ambientales para procurar la conservación del mismo e incluso, pese a los procesos sancionatorios ambientales iniciados en su contra y a las medidas cautelares decretadas en este proceso en el año 2011.

En efecto, de conformidad con el material probatorio obrante en el expediente es claro que desde el año 2011⁶⁸ los propietarios de los predios en los que se encuentra el humedal Ciudad Jardín iniciaron una serie de acciones sobre zonas expresamente protegidas o de influencia del ecosistema, lo que sin lugar a dudas generó evidentes daños ambientales.

Sobre el particular, en una visita que hizo la CRC el día 3 de enero de 2011, debido a unas denuncias de la comunidad, la referida autoridad ambiental encontró que en los predios de los particulares accionados se estaban talando unos árboles y utilizando la madera para hacer unos cierres o cercos de los lotes, sin tener los permisos correspondientes para el efecto, de lo cual se dejó constancia en el Informe núm. 180.03.11.00371 de 26 de enero de 2011⁶⁹.

Debido al anterior hallazgo la CRC expidió el Auto de iniciación de procedimiento sancionatorio ambiental núm. 0953 de 1º de febrero de 2011 contra los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, EDGAR SALAZAR CRUZ y TOMAS CAICEDO MOSQUERA**⁷⁰, documento en el que se volvieron a relacionar las acciones llevadas a cabo en contra del ecosistema.

Por otro lado, el día 29 de enero de 2011, la CRC adelantó otra visita al humedal Ciudad Jardín en la que constató que en los predios de los señores **NORBAY**

⁶⁸ Fecha en la que ya existían documentos técnicos y actos administrativos que reconocían la existencia del humedal Ciudad Jardín y establecían su plan de manejo y conservación.

⁶⁹ Folio 289 a 294 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00.

⁷⁰ Folio 295 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00.

MARTÍN MUÑOZ OROZCO, TOMÁS CAICEDO MOSQUERA y EDGAR SALAZAR CRUZ se estaban haciendo unos trabajos de remoción y movimientos de tierra, lo que ocasionó un llamado de atención verbal para que dichas actuaciones se suspendieran inmediatamente⁷¹.

Pese al referido llamado de atención, el día 31 de enero de 2011 la CRC volvió a presentarse en el sitio y constató que las recomendaciones no habían sido atendidas, pues los trabajos de remoción de capa vegetal y obstrucción o taponamiento del ecosistema continuaron ejecutándose, razón por la cual se expidió el Informe núm. 180.03.11.00542 de 1º de febrero de 2011⁷², en el que se dejó expresa constancia de que dichas actuaciones generaban un daño sustancial al ecosistema y lo dejaban en un “*alto riesgo*”⁷³. Con fundamento en este último informe, la CRC expidió el Auto núm. 0981 del 17 de febrero de 2011⁷⁴, por medio del cual inició otro procedimiento sancionatorio ambiental contra los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO, TOMÁS CAICEDO MOSQUERA y EDGAR SALAZAR CRUZ**⁷⁵.

En el expediente también obra prueba de la comunicación del 18 de marzo de 2011⁷⁶ suscrita por el Personal de Policía del CAI de la Comuna Tres de Popayán en el que le informan a los señores **NORBAY MARTÍN MUÑOZ OROZCO y EDGAR SALAZAR CRUZ** que la Junta de Acción Comunal del Barrio Ciudad Jardín ha solicitado su intervención en cuatro oportunidades entre el mes de enero y febrero del año 2011, con el objeto de interceder para que se suspendieran los trabajos de remoción de tierras en la zona del humedal Ciudad Jardín hasta que la CRC resolviera sobre la pertinencia de las mismas.

⁷¹ Folios 128-129 cuaderno principal núm. 1 expediente 2011-00055.

⁷² Folios 128-129 cuaderno principal núm. 1 expediente 2011-00055.

⁷³ Ver folio 134 de esta providencia.

⁷⁴ Folios 310 a 311 cuaderno principal núm. 3 expediente 2011-00055-00.

⁷⁵ Ver folio 137 de esta providencia.

⁷⁶ Folio 340 cuaderno principal núm. 2 expediente 2010-00182.

Las pruebas referidas y muchas otras, como los informes de la CRC núms. 10134, 11765 y 12189 de 26 de septiembre y 10 y 24 de octubre de 2011⁷⁷, el informe de 8 de agosto de 2013 expedido por el Coordinador de la Oficina de Protección al Consumidor de la Secretaria de Gobierno de Popayán⁷⁸, el acta de 23 de octubre del 2012 de la inspección judicial decretada en el presente proceso y adelantada en el barrio Ciudad Jardín⁷⁹, el acta de 22 de octubre de 2013 de la inspección judicial decretada en el tramite incidental⁸⁰, demuestran con claridad que los propietarios de los predios en los que se encuentra ubicado el humedal objeto de debate han llevado a cabo diversas y sistemáticas acciones que han perjudicado el ecosistema, las cuales han obligado a las autoridades administrativas a iniciar procesos sancionatorios ambientales y al *a quo* a declarar el incumplimiento de las medidas cautelares decretadas desde el inicio del trámite de esta acción constitucional.

Aunado a lo anterior, la Sala considera que el hecho de que el humedal tuviera signos de deterioro antes de la intervención de los propietarios de los predios en cuestión, de ninguna manera los autorizaba para realizar acciones sistemáticas que afectaran aún más el ecosistema y mucho menos constituye un eximente de responsabilidad frente a las mismas, pues todos los documentos técnicos expedidos desde el año 2003, que eran conocidos por los particulares han resaltado la importancia histórica, ambiental y recreativa de este humedal para la comunidad del barrio Ciudad Jardín y advertían con claridad sobre la necesidad de recuperarlo, conservarlo y protegerlo por ser uno de los pocos ecosistemas de este tipo que aún existían en el perímetro urbano.

⁷⁷ Folios 50 a 66 cuaderno acumulado núm. 6.

⁷⁸ Folio 64 cuaderno acumulado núm. 7.

⁷⁹ Folios 105 a 110 cuaderno acumulado núm. 6.

⁸⁰ Folios 172 a 179 cuaderno incidente de desacato.

Ahora bien, en cuanto a la afirmación de los señores **NORBey MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ**, de que la sentencia de 9 de abril de 2015 afecta indebidamente el uso de suelo determinado para la zona en cuestión⁸¹, la Sala advierte que dicho argumento carece de fundamentación jurídica, pues el simple hecho de que los predios en los que se encuentra el humedal hayan sido considerados como residenciales no le impide al fallador popular proteger unos derechos colectivos y ordenar la conservación de un ecosistema que está sobre dicha área.

Aunado a lo anterior, en ninguno de los apartes de la sentencia referida se ordena la modificación del uso del suelo de los predios de los impugnantes, simplemente se ampara la solicitud de la comunidad de proteger el humedal que se encuentra en la zona y suspender todas las actuaciones indebidas que durante años se han venido ejecutando para destruir dicho ecosistema.

Cabe resaltar que la zona aledaña al humedal no deja de ser residencial por la existencia de dicho ecosistema. Cosa distinta es que se pretenda construir dentro del área efectiva del humedal o su franja de protección, que es lo que precisamente se busca evitar con la acción popular objeto de análisis, por lo tanto la decisión de primera instancia de ninguna manera afecta o modifica el uso del suelo de los predios de los impugnantes.

Por otra parte, la CRC en su impugnación advirtió que como autoridad ambiental adelantó todas las gestiones necesarias para proteger el humedal y por ello no había lugar a que el Tribunal declarara que vulneró los derechos colectivos al goce

⁸¹ Argumento de impugnación núm. 13.

de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico⁸².

Frente a este argumento la Sala considera que si bien la CRC llevó a cabo algunas actuaciones para salvaguardar el humedal, lo cierto es que las mismas fueron insuficientes frente a la evidente y reiterada vulneración del ecosistema desde el año 2011 hasta la fecha, tal y como se encuentra absolutamente demostrado en el presente proceso.

Aunado a lo anterior, la documentación obrante en el expediente lo que evidencia es que los particulares demandados, por la omisión de la CRC en el control y vigilancia del humedal, han intervenido el ecosistema y han reincidido en varias ocasiones sin que la autoridad ambiental le ponga fin a estas actuaciones indebidas⁸³.

Así mismo, el material probatorio obrante en el proceso ha demostrado que la CRC no ha cumplido sus propios estudios técnicos, como el de la *“Caracterización de los humedales de la Meseta de Popayán”* o el *“Plan de Manejo del Complejo de humedales de la Meseta de Popayán”*, pues allí se establecieron unas recomendaciones y objetivos para recuperar, proteger y conservar el humedal Ciudad Jardín y lo que se ha advertido a lo largo de este proceso es una intervención continuada y actual del ecosistema, como se evidencia del Acta de la reciente inspección judicial llevada a cabo el 12 de octubre de 2017⁸⁴, dentro del trámite incidental por desacato a la medidas cautelares, en la que se dejó constancia de una serie de hallazgos en el lugar donde se encuentra al ecosistema, como la construcción de edificaciones rústicas en madera, el estacionamiento de maquinaria pesada, un local comercial de comidas, un

⁸² Argumento de impugnación núm. 14.

⁸³ Ver el recuento probatorio de la presente providencia.

⁸⁴ Folios 543 a 559 cuaderno acumulado núm. 8 o cuaderno principal.

parqueadero, cerramientos con lona de predios, afirmamientos de roca triturada y escombros, entre otras.

Por lo precedente, la Sala considera que fue acertada la decisión del Tribunal de declarar que la CRC también conculcó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, toda vez que como autoridad ambiental, al cabo de 15 años no ha sido capaz de preservar las condiciones del humedal Ciudad Jardín y evitar su deterioro.

Ahora bien, frente al argumento de la CRC sobre la presunta incompetencia del Juez Popular para declarar la nulidad de unos actos administrativos⁸⁵, basta con señalar que en el presente caso dicha situación no se ha dado, por lo tanto el argumento no tiene asidero fáctico alguno.

En efecto, en la sentencia de primera instancia el Tribunal no declaró la nulidad de las Resoluciones núms. 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011 expedidas por la CRC, simplemente suspendió sus efectos al considerar que la vulneración de los derechos colectivos provenía, en parte, de dichas decisiones administrativas.

Cabe resaltar que dicha orden es permitida tanto en las acciones populares incoadas con posterioridad a la entrada en vigencia del CPACA, en virtud de lo expresamente señalado en el artículo 144 *ibídem*⁸⁶, el cual únicamente impide declarar la nulidad del acto pero admite adoptar medidas para hacer cesar la

⁸⁵ Argumento de impugnación núm. 15.

⁸⁶ “[...] Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Quando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, **inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos** [...]”. (Negritas y subrayas fuera del texto original).

vulneración, *verbigracia* ordenar la suspensión de sus efectos, como en los procesos instaurados antes del año 2012, cuando la jurisprudencia de esta Sección también permitía dicho actuar⁸⁷.

En el presente caso, el Tribunal optó por suspender los efectos de las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011 expedidas por la CRC, hasta tanto dicha entidad emitiera otros actos administrativos en lo que tuviera en cuenta sus propios estudios técnicos en cuanto a la determinación del área efectiva del humedal Ciudad Jardín y su franja de protección, lo cual resulta procedente.

Ahora bien, según la CRC la sentencia de primera instancia desconoce la realidad actual del humedal y no hay prueba en el expediente que demuestre que su área es superior a 4.000m² que fue los que se determinó en los actos administrativos controvertidos, por lo que, a su juicio, no había lugar a suspender las decisiones⁸⁸.

En este punto la Sala comparte la argumentación expuesta por el impugnante, toda vez que del material probatorio obrante en el proceso no es posible concluir que las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011, carezcan de sustentó técnico o que se hayan expedido sin los suficientes elementos de juicio.

En efecto, si bien antes de la expedición de las Resoluciones referidas la CRC había elaborado unos documentos técnicos que señalaban que el humedal Ciudad Jardín tenía un área total de 0.9 hectáreas, es decir, 9.000 metros cuadrados, lo cierto es que en el Concepto Técnico de 21 de diciembre de 2009, suscrito por un grupo de funcionarios de dicha Corporación, se concluyó que el referido

⁸⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de agosto de 2010, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, radicación número 2004-00848-02; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de

⁸⁸ Argumento de impugnación núm. 17.

ecosistema había sufrido cambios drásticos que redujeron su área inicial, por lo que era necesaria una nueva determinación de su tamaño, teniendo en cuenta estas nuevas realidades.

Cabe resaltar que en el expediente no hay prueba alguna que permita señalar que las afirmaciones expuestas por la propia CRC en dicho concepto técnico sean falsas y lo que se advierte es una simple inconformidad del actor frente al mismo, lo cual evidentemente no es suficiente para ordenar la suspensión de los efectos de los actos administrativos que posteriormente se expidieron con fundamento en el referido documento.

Sobre el particular, es importante señalar que los ecosistemas no son inmutables o inmodificables y la intervención antrópica puede generar cambios sustanciales en los mismos, por lo tanto para desvirtuar las afirmaciones de la CRC en el concepto técnico referido, no basta con la simple desconfianza o el desacuerdo, sino que se necesitaría una prueba técnica que concluya que en la actualidad el humedal tiene más área de la allí definida y en el expediente no obra un documento así.

Aunado a lo anterior, al revisar la Resolución 063 de 2010, se advierte que la CRC hizo una delimitación específica y pormenorizada de la franja de protección y del área efectiva del humedal Ciudad Jardín, señalando cuáles eran las manzanas del barrio ciudad Jardín en las que dicho ecosistema estaba asentado y cuál era su tamaño en metros cuadrados dentro de cada una de las manzanas. Igualmente, estableció cuál era el área de producción o urbanizable del referido ecosistema.

La Sala advierte que los referidos datos pormenorizados del humedal Ciudad Jardín no se encuentran en los documentos técnicos previos como la

“Caracterización de los humedales de la Meseta de Popayán” o el *“Plan de manejo de los humedales de la Meseta de Popayán”*, en los cuales solo se estableció un área total sin delimitaciones específicas, por lo tanto no es posible afirmar que las conclusiones entre unos y otros sean contradictorias.

Igualmente, es preciso señalar que una vez revisados en su integridad los documentos obrantes en el expediente, lo que se evidencia es que el reconocimiento del humedal ha tenido un trámite administrativo que se ha dado por etapas: primero se hizo una visita en la que se constató su existencia, posteriormente se desarrolló un estudio técnico que lo caracterizó, es decir, señaló su ubicación, sus características, su historia, su importancia, etc., después se elaboró un plan de manejo general que estableció las pautas y recomendaciones a seguir para su conservación, protección y recuperación y por último se expidieron unos actos administrativos que determinaron su delimitación específica, es decir, su área efectiva, su franja de protección y su área urbanizable o productiva, que fue lo que se consignó en las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011, por lo tanto de ninguna manera se puede afirmar que las mismas desconocen los documentos técnicos iniciales, sino que a partir de estos, se hicieron las correcciones, complementaciones y actualizaciones pertinentes.

En efecto, en el propio epígrafe de la Resolución 063 de 2010, expresamente se indica que la misma se expide para dar *“alcance a la zonificación elaborada en el estudio del plan de manejo de humedales de la meseta de Popayán realizado por la CRC”* y en su contenido, se advierten múltiples referencias directas a los documentos técnicos previamente elaborados por la misma autoridad ambiental.

Para la Sala, el hecho de que en los estudios iniciales del año 2006 y 2009 se hubiese señalado de forma abstracta y genérica que el humedal tenía una dimensión aproximada de 0.9 hectáreas, no le impedía a la CRC, como autoridad

ambiental competente para el efecto, llevar a cabo otros estudios complementarios y concretos en los que se delimitaran los linderos del ecosistema, como en efecto se hizo en el presente caso.

Igualmente, no sobra señalar que las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011 expedidas por la CRC, son el soporte jurídico de todos los procesos sancionatorios ambientales que se tramitan en contra de los particulares demandados que han intervenido el humedal, ya que en las mismas se consignaron una serie de obligaciones, directrices y recomendaciones para conservar el área efectiva del humedal y su franja de protección, como por ejemplo, prohibir *“la urbanización y cualquier otra conducta que atente contra el humedal”*. Así las cosas, de suspenderse definitivamente los efectos de estos actos administrativos se dejarían en un limbo jurídico todos estos procesos, con las evidentes consecuencias que esto generaría para la conservación del propio ecosistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala deberá revocar el numeral sexto de la parte resolutive del fallo de 9 de abril de 2015, toda vez que no encuentra argumento ni prueba alguna que permita inferir que las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011, hayan carecido del debido apoyo técnico y por ello no se puede afirmar que con su expedición se vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano o a la existencia de un equilibrio ecológico.

No obstante lo anterior, la Sala debe advertirle a la CRC y así quedará consignado en la parte resolutive de la presente providencia, que como las referidas resoluciones fueron expedidas en virtud del estudio y trámite de una propuesta de los dueños de los predios en los que se encuentra el humedal Ciudad Jardín para desarrollar un proyecto urbanístico y ambiental en la zona, procurando la

conservación del referido ecosistema y su coexistencia con la comunidad, de materializarse el mismo se deberán respetar irrestrictamente los 9.000 m² cuadrados de zona verde que estos propusieron, pues así quedó consignado en el mencionado documento⁸⁹.

En efecto, la propuesta que dio lugar a la expedición de la Resolución 063 de 2010 y sus posteriores modificaciones y aclaraciones, señala expresamente que en el lote de 29.000 m² en el que se ubica el humedal Ciudad Jardín, propiedad de los particulares demandados en este proceso, se desarrollaría un proyecto urbanístico racional y acorde con el ecosistema existente en la zona, que tendría un espacio verde de 9.022.27 mt², equivalente al 30% del área total del proyecto, dentro del cual estaría protegido el humedal⁹⁰.

Para la Sala, la anterior exigencia es de vital importancia para la conservación de la zona y no puede ser objeto de modificación alguna en el sentido de reducir el área verde a la que se comprometieron los propietarios de los lotes, ya que las resoluciones por medio de las cuales se determinó el área efectiva del humedal precisamente se expedieron con la finalidad de poder llevar a cabo el proyecto que estos presentaron y concertar la coexistencia entre el humedal, la comunidad y el desarrollo urbanístico del barrio Ciudad Jardín.

Igualmente, la Sala le advertirá a la CRC que no puede expedir actos administrativos tendientes a reducir aún más el tamaño del humedal, toda vez que en el expediente está probado que a partir del año 2011, es decir, con posterioridad a las Resoluciones que ya habían establecido el área efectiva de dicho ecosistema y determinado su franja de protección, los dueños de los predios han llevado a cabo una serie de acciones que han perjudicado la conservación del

⁸⁹ Folios 144 a 159 cuaderno principal núm. 1, expediente 2011-00055.

⁹⁰ Ver folios 127 y 174 de la presente providencia.

mismo e incluso lo han puesto en un alto grado de peligro ambiental.

Para la Sala, el humedal debe ser protegido tal y como se reconoció en los actos administrativos referidos en líneas anteriores y no es posible reducir el tamaño determinado desde el año 2011, dado que fue a partir de esa fecha que se tiene prueba de la indebida injerencia de los particulares en la zona y de las afectaciones que dicho actuar han producido en el ecosistema, por lo tanto de ninguna manera se pueden omitir estas intervenciones o premiar el actuar indebido con decisiones de la administración que sigan reduciendo el humedal solo por su afectación actual, sin estudiar el origen y las causas de la degradación ambiental del mismo.

Ahora, en cuanto al argumento de la impugnación de la CRC, relativo a que los actos administrativos controvertidos no niegan la existencia del humedal Ciudad Jardín, sino que lo reconocen y determinan su área efectiva⁹¹, la Sala considera que a pesar de que dicha apreciación es correcta y obedece a la realidad fáctica del caso, lo cierto es que ello de ninguna manera le impedía al Tribunal acceder a las pretensiones de la acción popular o declarar que la CRC vulneró los derechos colectivos invocados, pues lo que se adujo en la presente demanda constitucional fue que dicha entidad, como autoridad ambiental de la zona, no ha hecho todo lo pertinente para proteger el ecosistema y en cambio, redujo su tamaño a través de unos actos administrativos.

Así las cosas, pese a que el segundo de los cargos referidos anteriormente se desvirtuó en esta instancia, ello no es suficiente para revocar la declaratoria de violación de los derechos colectivos por parte de la CRC, toda vez que en el proceso se demostró tajantemente que las actuaciones de dicha Corporación

⁹¹ Argumento de impugnación núm. 16.

como autoridad ambiental han sido insuficientes para salvaguardar el humedal y permitir el goce de dicho ecosistema.

Por último, frente al argumento de la CRC, en cuanto a no entender por qué el *a quo* decidió incluirla como vulneradora del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, cuando no es la entidad correspondiente para hacer cumplir las cesiones obligatorias de las zonas de uso común⁹², la Sala considera que dicha decisión estuvo ajustada a derecho, ya que la misma tiene relación con sus omisiones como autoridad ambiental encargada de la protección del humedal Ciudad Jardín.

En efecto, la Sala advierte que la falta de efectividad de las actuaciones de la CRC en procura de la recuperación, conservación y protección del humedal Ciudad Jardín, el cual es un bien de interés público, también constituye una conculcación del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, pues impide que la comunidad disfrute los beneficios de este ecosistema, por lo tanto la decisión del Tribunal de declarar a dicha entidad vulneradora del referido derecho colectivo deviene de sus omisiones como autoridad ambiental y no de una presunta inactividad para hacer cumplir normas urbanísticas relacionadas con cesiones obligatorias, pues claramente eso no es de su competencia.

De conformidad con lo anterior, la Sala también confirmará el numeral primero de la parte resolutive del fallo de primera instancia en lo atinente a la declaratoria de vulneración del derecho colectivo de la comunidad del barrio Ciudad Jardín al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público por parte de CRC.

⁹² Argumento de impugnación núm. 18.

VI.3.3. Conclusiones frente al tema del humedal Ciudad Jardín

De conformidad con lo expuesto en líneas anteriores, lo primero que la Sala puede concluir es que no hay dudas de que el humedal Ciudad Jardín existe y que todas las autoridades vinculadas a este proceso deben velar por su recuperación, protección y conservación.

Igualmente, está probado en el expediente que los propietarios de los predios en los que se encuentra el humedal Ciudad Jardín han vulnerado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico, pues desde el año 2011 han llevado a cabo una serie de actuaciones que han puesto en peligro el ecosistema, a sabiendas de su indudable existencia y de las diferentes recomendaciones que ha hecho la CRC para procurar su protección y conservación e incluso, pese a los procesos sancionatorios ambientales que se han iniciado en contra de algunos particulares y las medidas cautelares decretadas al inicio de este proceso.

Para la Sala, también es claro que la CRC ha vulnerado los derechos colectivos mencionados, pues sus actuaciones como autoridad ambiental no han sido suficientes ni efectivas para procurar la recuperación, conservación y protección del humedal Ciudad Jardín, pese a que desde el año 2003 hay certeza técnica de la existencia de este ecosistema y a partir de 2009 ya se había expedido un Plan de Manejo que claramente no ha sido cumplido. Todo lo contrario, la evidencia probatoria recogida en el presente proceso lo que muestra es una omisión reiterativa de la CRC para proteger decididamente el humedal y poner freno a las actividades indebidas que han deteriorado sustancialmente el ecosistema.

Igualmente, es pertinente señalar que el Municipio tampoco ha adelantado las gestiones necesarias para que no entren en funcionamiento establecimientos comerciales en zonas de protección del humedal ni para evitar que se realicen construcciones rústicas carentes de las licencias correspondientes, por lo que su negligencia también constituye una vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia de equilibrio ecológico.

Por todo lo anterior, la Sala confirmará la declaración de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico por parte de los particulares demandados, la CRC y el Municipio.

Es pertinente resaltar que el humedal Ciudad Jardín tiene un área total debidamente determinada de 4.062 m² (incluyendo su franja de protección), de conformidad con lo establecido en las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011, expedidas por la CRC, las cuales no serán suspendidas, punto en el que se revocará la sentencia de primera instancia, toda vez que en el expediente no hay prueba contundente y concluyente que permita afirmar que las mismas carecen de sustento técnico o que fueron expedidas sin la debida argumentación jurídica y fáctica.

No obstante lo anterior, le se advertirá a la CRC que el tamaño definido del humedal ciudad jardín de 4.062 m² (incluyendo su franja de protección) no puede ser reducido con nuevos actos administrativos, dada la importancia ambiental, cultural e histórica de este ecosistema para la Ciudad de Popayán. Es pertinente advertir que si actualmente este ecosistema se encuentra más deteriorado o reducido de lo que lo estaba en el año 2011, cuando se expidió el último de los actos administrativos que aclaró y determinó su tamaño efectivo, esto se debe en

parte a la intervención de los propietarios de los predios en los que este se encuentra, quienes han llegado incluso a realizar trabajos de movimientos de tierra y remoción de la capa vegetal, por lo tanto dichas situaciones no deben dar lugar a la expedición de nuevas resoluciones en la que se siga reduciendo el humedal, pues sería tanto como premiar el actuar indebido de los particulares y las omisiones y negligencias de las autoridades a las que les corresponde restaurar, conservar y proteger el humedal.

Así mismo, se le advertirá a la CRC que si se llega a materializar el proyecto urbanístico que dio lugar a la expedición de las resoluciones que determinaron el área efectiva del humedal y su franja de protección, se deberá respetar irrestrictamente los 9.000 m² que los propietarios de los predios ofrecieron para zonas verdes, pues en virtud de ello es que se dio viabilidad a la urbanización de dichos lotes, dada la armonización que se haría entre las construcciones, la comunidad y el ecosistema.

VI.4. Armonización de las órdenes

Como en el presente caso tanto en primera como en segunda instancia se desarrollaron dos problemas jurídicos que requieren soluciones distintas pero correlativas, la Sala armonizará las órdenes a fin de que no exista contradicción entre las mismas.

En primer lugar, cabe recordar que de conformidad con el material probatorio aportado al expediente, los predios que actualmente poseen los demandados y sobre los cuales se debe hacer el estudio para el cumplimiento de las cesiones obligatorias, coinciden territorialmente con el lugar en el que se encuentra ubicado el humedal Ciudad Jardín, por lo tanto es posible armonizar las órdenes que

buscan la restauración, conservación y protección del referido ecosistema con aquellas relacionadas con la protección del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, que son las concernientes a la entrega de las áreas para parques y edificaciones comunales.

En efecto, como en la actualidad existe un proyecto urbanístico amigable con el ecosistema, que fue presentado por los propios propietarios de los lotes en los que se encuentra el humedal, luego de la audiencia pública en la que se dio a conocer el Plan de Manejo del mismo, en el cual claramente se afirmó que los predios tenían un área total de 29.000 m², de los cuales 9.000 m² se utilizarían para desarrollar una zona verde que resguardaría el área efectiva del humedal y su franja de protección, la Sala considera que ese debe ser un punto común entre las órdenes, es decir, que la tarea del Municipio para determinar el área total que los particulares deben ceder para parques y edificaciones comunales, debe partir de este proyecto que ya tiene viabilidad ambiental por parte de la CRC de conformidad con el Concepto Técnico de 21 de diciembre de 2009, con lo cual se podría dar cumplimiento tanto al objetivo de conservar el ecosistema, como al de la materialización de las cesiones obligatorias.

VI.4. Decisión

Teniendo en cuenta lo expuesto en las consideraciones de la presente providencia, la Sala confirmará en su integridad los numerales primero, segundo, tercero, séptimo, octavo, noveno, décimo primero y décimo segundo de la parte resolutive de la sentencia de 9 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, por medio de los cuales se declararon vulnerados los derechos colectivos de la comunidad del barrio Ciudad Jardín al goce de un ambiente sano, existencia del equilibrio ecológico y goce del espacio público y la

utilización de los bienes de uso público; se ordenó cesar inmediatamente la afectación e intervención de los predios en los que se encuentra el humedal Ciudad Jardín; se ordenó el desalojo y retiro de las instalaciones y construcciones que se encuentran ubicadas en las zonas aledañas al referido ecosistema; se ordenó la implementación de medidas para restaurar los espejos de agua y la vegetación del humedal, así como medidas para su preservación; se ordenó el rediseño del sistema de alcantarillado en dicha zona, teniendo en cuenta el deterioro y falta de mantenimiento evidenciado en el proceso; se ordenó compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para establecer si se ha incurrido en los tipos penales de fraude a resolución judicial y de contaminación ambiental; se ordenó compulsar copias a la Procuraduría para iniciar las investigaciones disciplinarias a que haya lugar y se ordenó remitir una copia de la providencia a la Defensoría del Pueblo Regional Cauca.

Se modificará el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia de 9 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, toda vez que la orden establecida en el mismo se fundamentó en un documento carente del sustento técnico necesario; en su lugar, en el referido numeral se le ordenará al Municipio que, con el apoyo de su Oficina de Planeación Municipal y de ser necesario, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realice un estudio de los planos de urbanización del barrio Ciudad Jardín y de los lotes que aún posean los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ**, con el objeto de determinar cuál debe ser el área total a ceder para parques y edificaciones comunales.

Es pertinente advertir que el porcentaje a ceder, que según lo previsto en el

artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964⁹³ es del 8 al 11% de la extensión bruta de lotificación, debe determinarse con fundamento en los predios que aún posean los referidos particulares en dicho barrio, no con el lote de mayor extensión que fue objeto de urbanización en los años 60, pues evidentemente la mayoría de esas áreas ya se encuentran construidas.

Para determinar lo anterior y en cumplimiento de la armonización de las órdenes, el Municipio deberá tener en cuenta el proyecto urbanístico presentado por los propietarios de los predios que ya tiene viabilidad ambiental mediante el concepto técnico de 21 de diciembre de 2009 de la CRC, por lo tanto el área a ceder en ningún caso podrá ser inferior a 9.000 m², toda vez que ese fue el espacio que los propios particulares se comprometieron a destinar para zonas verdes y dentro del cual estaría resguardado el humedal y su franja de protección.

Una vez concluido dicho estudio, el Municipio deberá iniciar todas las actuaciones administrativas, sancionatorias, policivas y demás pertinentes para que los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO y EDGAR SALAZAR CRUZ** cumplan las cesiones gratuitas para parques y edificaciones comunales del barrio Ciudad Jardín con los lotes que aun posean en la zona, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo 12 de 8 de octubre de 1964, vigente para la época en la que se debió hacer este trámite, y en la cláusula séptima de la Escritura Publica núm. 627 de 1966.

Igualmente, se modificará el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, en el sentido de aclarar que los planes de adecuación del

⁹³ Norma incumplida por lo urbanizadores.

espacio público y de recuperación y protección del humedal deberán estar acordes no solo con las directrices y recomendaciones del estudio que elaboró la CRC y la ONG WWF en el año 2006, sino también con el Plan de Manejo elaborado en el año 2009, el concepto técnico de 21 de diciembre de 2009 y las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011, expedidas por la CRC, documentos que se complementan y que muestran cómo ha evolucionado el trámite de la implementación de las medidas de protección del referido ecosistema.

Cabe resaltar que para el cumplimiento de la orden anterior se deberá tener en cuenta el proyecto de urbanización amigable ambientalmente que presentaron los propios propietarios de los predios en los que se ubica el humedal, pues fue a raíz del mismo que se expidió el concepto técnico de viabilidad de 21 de diciembre de 2009 y las resoluciones que determinaron el área efectiva del humedal, que no son otra cosa que la continuación del proceso iniciado con la caracterización de los humedales del Municipio de Popayán y en particular, del humedal Ciudad Jardín.

Así mismo, se modificará el numeral decimo de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia únicamente en el sentido de incluir en el comité de verificación al magistrado ponente del Tribunal.

Por otra parte, se revocará el numeral sexto de la sentencia del *a quo*, a través del cual se suspendían los efectos de las Resoluciones 063 y 113 de 2010 y 1472 de 2011, toda vez que como se explicó extensamente en líneas anteriores, no hay prueba alguna que demuestre que lo determinado en dichos actos carezca de soporte técnico, fáctico o legal, aunado al hecho de que lo allí definido no contradice los anteriores estudios elaborados por la CRC, sino que más bien los complementa.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en 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: CONFÍRMANSE los numerales primero, segundo, tercero, séptimo, octavo, noveno, décimo primero y décimo segundo de la parte resolutive de la sentencia de 9 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca.

SEGUNDO: MODIFÍCASE el numeral cuarto de la parte resolutive de la sentencia de 9 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca el cual quedará así:

“CUARTO: ORDÉNASE al Municipio de Popayán que, con el apoyo de su Oficina de Planeación Municipal y de ser necesario, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realice un estudio de los planos de urbanización del barrio Ciudad Jardín y de los lotes que aún posean los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO** y **EDGAR SALAZAR CRUZ** con el objeto de determinar cuál debe ser el área total a ceder para parques y edificaciones comunales.

Es pertinente advertir que el porcentaje a ceder, que según lo previsto en el artículo 56 del Acuerdo 12 de 1964⁹⁴ es del 8 al 11% de la extensión bruta de lotificación, debe determinarse con fundamento en los predios que aún posean los referidos particulares en dicho barrio, no con el lote de mayor extensión que fue objeto de urbanización en los años 60.

Para determinar lo anterior y en cumplimiento de la armonización de las órdenes, el Municipio de Popayán deberá tener en cuenta el proyecto urbanístico presentado por los propietarios de los predios que ya tiene viabilidad ambiental mediante el concepto técnico de 21 de diciembre de 2009 de la CRC, por lo tanto el área a ceder en ningún caso podrá

⁹⁴ Norma incumplida por lo urbanizadores.

ser inferior a 9.000 m², toda vez que ese fue el espacio que los propios particulares se comprometieron a destinar para zonas verdes y dentro del cual estaría resguardado el humedal y su área de protección.

*Una vez concluido dicho estudio, el Municipio de Popayán deberá iniciar todas las actuaciones administrativas, sancionatorias, policivas y demás pertinentes para que los señores **ILEANA MOSQUERA CAICEDO, TOMAS CAICEDO MOSQUERA, MANUEL ENRIQUE CAICEDO MOSQUERA, MARÍA JOSÉ CAICEDO MOSQUERA, NORBEY MARTÍN MUÑOZ OROZCO y EDGAR SALAZAR CRUZ** cumplan las cesiones gratuitas para parques y edificaciones comunales del barrio Ciudad Jardín con los lotes que aun posean en la zona, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo 12 de 8 de octubre de 1964, vigente para la época en la que se debió hacer este trámite; en la cláusula séptima de la Escritura Pública núm. 627 de 1966 y en todos los documentos de la CRC que acreditan la existencia de un humedal en la zona, incluyendo el concepto técnico de 21 de diciembre de 2009 en el que se aprobó la viabilidad de un proyecto urbanístico en el área aledaña al humedal con una zona verde no menor de 9.000 m².”*

TERCERO: MODIFÍCASE el numeral quinto de la parte resolutive de la sentencia de 9 de abril de 2015, el cual quedará así:

*“**QUINTO: ORDÉNASE** al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN Y AL DIRECTOR DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA que adelanten las acciones administrativas y sancionatorias pertinentes para evitar la intervención de particulares y lograr la protección del humedal Olímpica o Ciudad jardín, ubicado sobre los predios comprendidos entre las calles 22N, 23N, 24N y 24AN en intersección con las carreras 7 y 8. Para el efecto deberán elaborar y ejecutar un plan de adecuación del espacio público y de recuperación y protección del referido ecosistema en el que se contemplen zonas destinadas al esparcimiento de la comunidad, de conformidad con las directrices y recomendaciones que ha desarrollado la misma CRC a través de los documentos técnicos denominados “Caracterización Preliminar de los humedales de”, “Plan de Manejo de los Humedales”, Concepto Técnico De 21 de diciembre de 2009, así como lo establecido en las Resoluciones 063 de 5 de marzo de 2010, 113 de 28 de abril de 2010 y 1472 de 12 de agosto de 2011, expedidas por la CRC, todos documentos complementarios.*

Para el cumplimiento de esta orden se deberá tener en cuenta el proyecto de urbanización amigable que presentaron los propios propietarios de los predios en los que se encuentra el humedal, el cual ya tiene viabilidad técnica por parte de la propia CRC.”

CUARTO: MODIFÍCASE el numeral decimo de la parte resolutive de la sentencia de 9 de abril de 2015, el cual quedará así:

“DECIMO: ORDÉNASE la conformación de un Comité de Verificación integrado por el magistrado ponente del Tribunal Administrativo del Cauca, el Personero Municipal de Popayán, el Contralor Municipal de Popayán, un delegado de la Procuraduría Regional y el Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Ciudad Jardín.”

QUINTO: REVÓCASE el numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia de 9 de abril de 2015, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEXTO: REMÍTASE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del 12 de julio de 2018.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS