

HUMEDALES - Objeto de especial protección constitucional y legal / HUMEDALES - Conformación / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO / RONDA HÍDRICA DEL HUMEDAL MAIPORÉ

[L]os humedales son objetos de especial protección Constitucional y legal no sólo en materia ambiental; sino porque, conforme con la ley y la jurisprudencia pueden ser bienes de uso público y, en consecuencia, elementos constitutivos del espacio público. Al respecto, es preciso resaltar que los humedales no solo están conformados por los cuerpos de agua o inundación sino por las áreas de transición, tales como la ronda hídrica y la zona de manejo ambiental, las cuales gozan, a su vez, de la misma protección constitucional, por cuanto aseguran la existencia, conservación y protección de estos cuerpos hídricos.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 8 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 80 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 82 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 95 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 334 / CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS / CONVENCIÓN DE RAMSAR / CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 1 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 2 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 4 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 9 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 30 / LEY 9 DE 1989 - ARTÍCULO 5 / LEY 9 DE 1989 - ARTÍCULO 7 / DECRETO 1600 DE 2005 - ARTÍCULO 54 / LEY 357 DE 1997 / DECRETO 2811 DE 1974 - ARTÍCULO 47 / DECRETO 2811 DE 1974 - ARTÍCULO 80 / DECRETO 2811 DE 1974 - ARTÍCULO 137 / LEY 1801 DE 2016 - ARTÍCULO 139 / DECRETO DISTRITAL 046 DE 2000 - ARTÍCULO 252 / DECRETO 1541 DE 1978 - ARTÍCULO 7

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, consultar la sentencia de 28 de marzo de 2014, exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. En relación con los humedales, su protección y la necesidad de recuperarlos como bienes de uso público, consultar las sentencias del 21 de septiembre de 2000, exp. AP-083, C.P. Gabriel Mendoza, del 19 de diciembre de 1995, exp. núm. 3476, C.P. Rodrigo Ramírez González y los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil de 28 de octubre de 1994, exp. 642, C.P. Javier Henao Hidrón y de 26 de julio de 2007, exp. 1825, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo

RECURSO DE APELACIÓN DE COADYUVANTES EN ACCIONES POPULARES - Legitimación limitada

59. Tratándose de acciones populares, el artículo 24 de la ley 472 faculta a toda persona natural o jurídica para coadyuvar las pretensiones de la demanda, toda vez que la suerte del proceso no solo puede afectar a quien ostenta formalmente la condición de parte demandante sino a todo miembro de la comunidad, sin que sea menester que medie una relación con quien comparece al proceso, puesto que aún de haberla por tratarse de un asunto subjetivo no puede ser materia del proceso. (...) 60. Lo anterior conlleva a que la relación sustancial exigida como condición de aplicación de la intervención adhesiva en la legislación procesal civil, no sea requisito en tratándose de acciones populares (...) lo anterior no significa que como el interés jurídico que mueve tanto al actor como a su coadyuvante no es otro que la defensa de los derechos e intereses colectivos, éste último pueda

establecer en su escrito de impugnación una nueva demanda con pretensiones y derechos distintos a los planteados por el actor, toda vez que no consultaría la finalidad de la coadyuvancia, perfilada justamente para contribuir, asistir o ayudar a la consecución de la defensa de los derechos colectivos invocados. Así las cosas, la legitimación del coadyuvante en este tipo de acciones colectivas es limitada.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 71 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 306 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 44

NOTA DE RELATORÍA: Sobre las facultades del coadyuvante en la acción popular y la improcedencia de perseguir un interés diverso a las pretensiones del actor, consultar la sentencia de 13 de agosto de 2008, exp. 25000-23-27-000-2004-00888-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio, de esta Corporación.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-24-000-2013-00008-01(AP)

Actor: LUIS ALFREDO LOZANO ALGAR

Demandado: MUNICIPIO DE SOACHA; CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA; CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR (COLSUBSIDIO); MAZUERA VILLEGAS Y CIA. S.A.; PATRIMONIO AUTÓNOMO F.A. PLAN PARCIAL EL VÍNCULO – URBANIZACIÓN MAIPORÉ, HOY FIDEICOMISO CIUDADELA COLSUBSIDIO –MAIPORÉ–, CURADURÍA URBANA NÚM. 1 DE SOACHA

Coadyuvantes: JULIO ROBERTO PALACIOS, LUZ VIVIANA ROSARIO GARCÍA, PABLO ANTONIO ESPEJO DÍAZ Y JOSÉ MAURICIO OROBAJO PORTILLA

Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Derecho colectivo invocado: goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

Derecho colectivo amparado: goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

Temas: Apelación coadyuvantes - Espacio público – humedales.

La Sala decide las impugnaciones presentadas por los coadyuvantes de la parte

actora: Julio Roberto Palacios¹, Luz Viviana Rosario García, Pablo Antonio Espejo Díaz y José Mauricio Orobajo Portilla² contra la sentencia proferida el 21 de abril de 2016 por la Subsección B³ de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda al considerar que no existía vulneración o amenaza de los derechos colectivos, toda vez que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ha desplegado actuaciones tendientes a lograr la recuperación y conservación del *Humedal Maiporé*.

La presente providencia contiene tres partes: i) antecedentes; ii) consideraciones y iii) resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El señor Luis Alfredo Lozano Algar, actuando en nombre propio, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos por la presunta vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, previstos en el artículo 4.º de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁴.

Pretensiones

2. Las pretensiones invocadas en el escrito de la demanda, son las siguientes:

“[...] PRIMERA: Amparar el derecho colectivo al uso y goce del espacio público HUMEDAL DE MAIPORÉ.

SEGUNDA: Conceder al Municipio de Soacha, representado legalmente por el Señor Alcalde Municipal, un plazo de ocho (8) días hábiles a efectos de proceder a la restitución a su estado natural, del humedal MAIPORÉ, y ordenar las obras de adecuación pertinentes.

TERCERA: Se me conceda el estipendio o incentivo económico establecido por el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 [...]”.

¹ Impugnación visible a folios 1116 del cuaderno núm. 15.

² Impugnación visible a folios 1122 Y 1123 *Ibidem*.

³ Providencia obrante a folios 1068 a 1104 *Ibidem*.

⁴ “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 distan otras disposiciones”.

Presupuestos fácticos

3. En síntesis de la Sala, los hechos que fundamentaron la solicitud de amparo son los siguientes:

3.1. En la jurisdicción de la Comuna 1 del Municipio de Soacha, Departamento de Cundinamarca, se encuentra localizado el *Humedal Maiporé*, el cual viene siendo objeto de “[...] *drenaje y desecamiento ilegal y anti técnico* [...]” por parte de la constructora Mazuera; actividades que, según el actor, son financiadas por la Caja de Compensación Familiar Colsubsidio, con el fin de destinarlo a la construcción de vivienda urbana.

3.2. El actor manifiesta que ninguna de las dos curadurías existentes en el Municipio de Soacha tramitaron o aprobaron licencias de construcción y que la Alcaldía de Soacha, a pesar de tener conocimiento de la destinación específica del terreno o espacio público como humedal, ha patrocinado la construcción de la ciudadela habitacional.

Actuaciones en primera instancia

4. El Juzgado Treinta y Cuatro (34) Administrativo del Circuito de Bogotá⁵, luego de agotar las etapas previstas en la ley, profirió sentencia el 27 de marzo de 2012⁶; providencia que fue recurrida por la Defensoría del Pueblo y por la parte actora. Dichos recursos fueron concedidos mediante auto de 19 de abril de 2012⁷.

5. La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda, inclusive, mediante providencia de 15 de marzo de 2013⁸, por considerar que el juez de primera instancia carecía de competencia para conocer del asunto porque: i) la demanda se interpuso en vigencia de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010⁹; ii) conforme a dicha normativa, corresponde a los tribunales administrativos el conocimiento en primera instancia de las acciones populares que se interpongan contra entidades del orden nacional; y iii) al proceso fue vinculada como parte

⁵ Folio 13 del cuaderno núm. 7.

⁶ Folios 194 a 215 *Ibidem*.

⁷ Folio 220 *Ibidem*.

⁸ Folios 217 a 219 del cuaderno núm. 8.

⁹ Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

demandada una autoridad del orden nacional, esto es: la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. En consecuencia, el Tribunal asumió el conocimiento de la acción popular de la referencia.

6. El Tribunal, mediante auto de 23 de abril de 2013¹⁰, admitió la presente acción popular y dispuso vincular a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a La Caja Colombiana de Subsidio Familiar - Colsubsidio y a la sociedad Mazuera Villegas y Compañía S.A., para integrar el extremo pasivo de la *litis*. De igual forma, dispuso notificar personalmente al Alcalde del Municipio de Soacha y al Defensor del Pueblo, conforme a lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley 472, para que procedieran a su contestación, propusieran excepciones, solicitaran pruebas y allegaran los documentos que pretendieran hacer valer como pruebas.

7. El Tribunal, mediante providencia de 3 de diciembre de 2013¹¹, declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento por la no comparecencia del actor y de La Caja Colombiana de Subsidio Familiar - Colsubsidio. Mediante auto de 11 de julio de 2014¹², declaró improcedente la solicitud de agotamiento de jurisdicción propuesta por Colsubsidio y se tuvo como coadyuvante de la parte actora al señor Carlos Alberto Pedraza Ardila, en calidad de representante de la Defensoría del Pueblo de la Regional Cundinamarca.

8. Posteriormente, el Tribunal dispuso, mediante providencia de 13 de mayo de 2015¹³, declarar de oficio la nulidad parcial del proceso, a partir del auto de 17 de marzo de 2015¹⁴ que ordenó correr traslado a la partes para alegar de conclusión, como quiera que ni la Curaduría Urbana núm. 1 del Municipio de Soacha ni la sociedad Fiduciaria Bogotá S.A., como vocera del patrimonio autónomo F.A. Plan Parcial el Vínculo - Urbanización Maiporé, fueron vinculadas al proceso, pese a que podrían verse afectadas con la decisión que adoptara el juez de conocimiento, motivo por el cual se dispuso su vinculación para integrar la parte demandada dentro del presente medio de control.

9. El Tribunal, en primera instancia, admitió la coadyuvancia presentada por los señores Julio Roberto Palacios, Mauricio Orobajo Portilla, Luz Viviana Rosario

¹⁰ Folios 222 a 230 *Ibidem*.

¹¹ Folio 484 *Ibidem*.

¹² Folios 554 a 567 del cuaderno principal núm. 2.

¹³ Folios 667 a 672 *Ibidem*.

¹⁴ Folio 580 *Ibidem*.

García y Carlos Alexander Martínez Guerrero, mediante auto de 18 de agosto de 2015¹⁵.

Las Intervenciones de las entidades accionadas

10. El Municipio de Soacha, mediante apoderado especial, señaló que, si bien dentro de los predios urbanos denominados “*El Vínculo y Maiporé*” existe un espejo de agua que se acentúa en épocas de lluvia, denominado *Laguna Maiporé*, el mismo no reúne las características de humedal.

10.1. Asimismo, adujo que no se podía hablar de licencias de construcción por cuanto las que fueron otorgadas por la Curaduría Urbana Núm. 1 consistían en licencias de urbanización, razón por la cual, en el predio objeto de discusión se habían adelantado obras de urbanismo técnico y no constructivas, las cuales están sujetas a las licencias de construcción respectivas.

10.2. Propuso como medio exceptivo la “[...] *inexistencia de vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso públicos [...]*”, por cuanto el predio Maiporé no reúne las características de humedal sino de un espejo de agua que se acentúa en época de lluvias. Agrega que, con el fin de garantizar los derechos colectivos de los habitantes del sector, el Municipio venía adelantando, en concertación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, actuaciones para la protección ambiental de la ronda hídrica, no obstante, el urbanizador desistió del trámite del plan parcial para presentar la licencia de urbanización ante el Curador Urbano Núm. 1 del Municipio de Soacha, atendiendo al concepto del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial.

10.3. Alegó que, atendiendo al concepto del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, en este caso no se requería concertación con la autoridad ambiental para la delimitación de los suelos de protección por cuanto el POT del Municipio, Acuerdo 046 de 2000, ya los había definido. Al respecto, sostuvo que, en virtud de la consulta efectuada por el Alcalde Municipal de Soacha al Ministerio, el interesado en el proyecto podía acogerse a lo previsto por el artículo 11 del

¹⁵ Folios 839 y 840 *Ibidem*.

Decreto 4065 de 24 de octubre de 2008¹⁶, lo que en efecto sucedió, y adelantar la actuación de urbanización a que hace referencia el artículo 4 del Decreto 4065 de 2008, numeral 2.2.2.¹⁷; en ese orden, expresó que el interesado no requiere de concertación con la autoridad ambiental para adelantar el proyecto urbanístico.

10.4. Argumentó que “*el proyecto urbanístico El Vínculo – Maiporé es un Macro – Proyecto Social Nacional - MISN¹⁸*”, como quiera que el documento CONPES 3538 del Consejo Nacional de Política Económica y Social tiene como enfoque principal la generación de oferta de vivienda con énfasis en la vivienda de interés social – (VIS), lo que permite facilitar el acceso al mercado del suelo y vivienda a la población de bajos ingresos, reducir el déficit habitacional y vincular al sector privado y propietario del suelo en la gestión del suelo para VIS.

10.5. Finalmente, en los alegatos de conclusión¹⁹ señaló que en este caso se había configurado el fenómeno jurídico de carencia actual del objeto por hecho superado, toda vez que los hechos como los derechos invocados por la parte actora “[...] *no se encontraban en el estado por él señalados [...]*”, teniendo en cuenta que los mismos estaban siendo atendidos bajo el principio de prevención; además, de no haber sido probados por el actor.

11. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por intermedio de apoderada especial, destacó que, en virtud de la visitas técnicas efectuadas al proyecto urbanístico Ciudadela Maiporé Colsubsidio por parte de los funcionarios

¹⁶ El artículo 11 del precitado decreto a través del cual “***se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles***”, señala: “[...] **Artículo 11. Régimen de transición.** Los proyectos de planes parciales que hubieren sido radicados antes de la entrada en vigencia del presente decreto, continuarán su trámite de adopción de acuerdo con las disposiciones vigentes al momento de su radicación, salvo que el interesado manifieste su interés de acogerse a lo dispuesto en el presente decreto [...].”

¹⁷ “[...] **Artículo 4°.** Condiciones para adelantar la actuación de urbanización. Para efectos de lo previsto en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997, las actuaciones de urbanización en predios urbanizables no urbanizados se adelantarán teniendo en cuenta las siguientes condiciones:

[...]

2. En suelo urbano:

[...]

2.2.2. Se trate de un solo predio cuya área supere las diez (10) hectáreas netas urbanizables, que para su desarrollo no requiera de gestión asociada y se apruebe como un solo proyecto urbanístico general según lo señalado en el artículo 42 del Decreto 564 de 2006.

Las disposiciones sobre tamaño de predios y áreas de que tratan los numerales 2.2.1.y 2.2.2., sólo serán de aplicación en los municipios y distritos que hayan adoptado los planes de ordenamiento previstos en el literal a) del artículo 9° de la Ley 388 de 1997. No obstante, la actuación de urbanización deberá llevarse a cabo mediante plan parcial cuando no se cumpla alguno de los requisitos de que tratan los numerales 2.2.1.y 2.2.2. [...].”

¹⁸ Macro proyectos de Interés Social Nacional.

¹⁹ Folios 844 a 858 del cuaderno principal núm. 2.

de la CAR, plasmados en los informes técnicos números 0006 de 5 de enero de 2010 y 0401 de 4 de septiembre de 2013, se determinó que el cuerpo de agua denominado *Laguna Maiporé* y los otros dos (2) cuerpos de agua se encuentran encerrados con lona verde con el fin de delimitar la zona de ronda hídrica y su área de protección ambiental.

11.1. Fundamentó la falta de competencia de la Corporación Autónoma en el presente asunto, teniendo en cuenta que el Gerente de Planeación y Diseño de la Sociedad Fernando Mazuera y Cía. S.A., en virtud de lo establecido en el numeral 2.2 del artículo 4 del Decreto 4065 de 2008, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²⁰, desistió del plan parcial *El Vínculo*; situación que, por disposición expresa de la ley, impone la obligación al alcalde o, como en el presente caso, a los curadores urbanos, de realizar la vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el POT del respectivo municipio²¹. Sin embargo, adujo que solicitó al Alcalde Municipal de Soacha no permitir la realización de obras por cuanto las mismas generarían impactos sobre los cuerpos de agua existentes en el área objeto del proyecto hasta tanto la CAR se pronunciara de manera oficial respecto a la evaluación de la documentación solicitada, la cual no fue recibida, de modo que la Oficina Provincial competente se vio obligada a proferir la Resolución OPOSA núm. 001 de 6 de enero de 2011²².

11.2. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca presentó alegatos de conclusión a través de los cuales resaltó que, dando cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal en el trámite en segunda instancia, dentro de la acción popular 2011-225, la Subdirección de Recursos Naturales de la CAR, emitió Informe Técnico núm. 144 de 29 de noviembre de 2013, con el fin de dar respuesta a los interrogantes plasmados en la parte resolutive de la sentencia del precitado proceso, así:

²⁰ Mediante la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011, artículo 1º se escindieron del Ministerio del Interior y de Justicia los objetivos y funciones asignadas al despacho del viceministro de Justicia y del Derecho, y de las dependencias a su cargo.

²¹ Para el efecto, recalcó que en virtud de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional la recuperación del espacio público es una función exclusiva de los municipios.

²² “*Por medio de la cual se impone una medida preventiva y se toman otras determinaciones*”. En dicha actuación administrativa la CAR impuso a la Sociedad Fiduciaria Bogotá SA., como vocera del patrimonio autónomo medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de las actividades de drenaje y de cualquier intervención de obras hídricas y/o civiles a los cuerpos de agua identificados en el predio *El Vínculo*.

[...] 1) Si el desarrollo urbanístico del predio El Vínculo, con ocasión de la realización del proyecto urbanístico Ciudadela Colsubsidio Maiporé representa un peligro para los cuerpos de agua existentes en el mismo, los cuales están claramente determinados en el informe de visita técnica de campo número 025 de julio 29 de 2008 proferido por esa misma autoridad ambiental

Respuesta: No representa peligro, debido a que Colsubsidio aisló del área los cuerpos referidos en la Acción Popular y no ha desarrollado obras del proyecto en el área de las franjas de protección de dichos cuerpos de agua, determinada en la modelación hidrológica e hídrica en el lote El Vínculo del Municipio de Soacha.

2) La tipificación de esas conductas.

Respuesta: No se tipifica en conducta alguna, debido a que el proyecto estaba suspendido por la incertidumbre del área de la franja de protección.

3) En el evento de existir peligro, determinar si el mismo es grave e irreversible.

Respuesta: Considerando que no hay peligro, en consecuencia no es grave e irreversible.

4) Si existe evidencia científica a partir de la cual se pueda colegir la importancia de esos cuerpos de agua en el control del recurso hídrico y del clima.

Respuesta: De la modelación hidrológica e hídrica efectuada por la Corporación en el predio El Vínculo en el Municipio de Soacha, y conceptos técnicos elaborados por la CAR, se determinó la importancia de dichos cuerpos de agua en el control del recurso hídrico y del clima.

5) Si hay lugar a adoptar alguna medida preventiva.

Respuesta: En Resolución OPSOA No. 001 de 6 de enero de 2011, la Corporación impuso a la Sociedad Fiduciaria Bogotá S.A., identificada con NIT. 830055897-7 Sociedad que obra como vocera del patrimonio F.A. PLAN PARCIAL EL VÍNCULO-URBANIZACIÓN MAIPORÉ FIDUBOGOTÁ S.A., con Licencia de Urbanización No. 089-09 para las Etapas 2 del proyecto Urbanístico general APUG No.01-09 Resolución No.177 de 14 de agosto de 2009, MEDIDA PREVENTIVA consistente en suspensión inmediata de las actividades de drenaje y de cualquier intervención de obras hídricas y/o civiles a los cuerpos de agua identificados en el predio El Vínculo [...]²³.

11.3. Como consecuencia de lo anterior, señaló que los fundamentos que sirvieron de sustento para interponer el presente medio de control ya habían sido debatidos y resueltos, existiendo un comité de verificación vigente y resaltó que dicha Corporación ha cumplido sus funciones como autoridad ambiental. Agrega que, en este caso, se configura el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado toda vez que las medidas preventivas para la conservación de los

²³ Folios 1009 a 1026 del cuaderno principal núm. 2.

cuerpos de agua se encuentran vigentes y porque se han cumplido las recomendaciones impuestas por la CAR.

12. La Caja Colombiana de Subsidio Familiar – Colsubsidio, mediante apoderado, señaló que la ronda hídrica de los cuerpos de agua se encuentra debidamente protegida por una polisombra verde. Asimismo, destacó que han dado cumplimiento a todas y cada una de las normas vigentes y recomendaciones impartidas por las autoridades ambientales como quiera que cuenta con las apropiaciones del proyecto urbanístico general, así como con todas las licencias de urbanización para las etapas 1 y 2 a ejecutarse dentro del predio denominado “*El Vínculo – Maiporé*”.

12.1. En relación con las excepciones propuso: por una parte, la “[...] *improcedencia de la acción por ausencia de los requisitos legales – la vulneración de los derechos colectivos [...]*” la cual sustentó en la ausencia del daño contingente, peligro o amenaza sobre el interés o derecho colectivo invocado por el actor. Por la otra, señaló “[...] *la improcedencia de la acción popular ante la ausencia de una medida precautelativa a imponer [...]*”, bajo el entendido que el presente medio de control busca preservar los intereses de la comunidad y persigue evitar un daño contingente y/o hacer cesar la amenaza o peligro del interés colectivo, situación que no se evidencia en el presente trámite constitucional, argumentos que fueron reiterados en los alegatos finales²⁴.

13. La Sociedad Mazuera Villegas y Cía. S.A. respondió la demanda a través de apoderada especial, oponiéndose a las pretensiones del actor. Asimismo, expuso que la Fiduciaria Bogotá S.A., como vocera del patrimonio autónomo “F.A. Plan Parcial El Vínculo – Urbanización Maiporé” solicitó a La Curaduría Urbana Núm. 1 de Soacha la licencia de urbanización para las etapas 1 y 2, la cual fue aprobada mediante Resolución núm. 238 de 20 de noviembre de 2009.

13.1. Sostuvo que, si bien en el predio *El Vínculo – Maiporé* se han realizado obras de urbanismo técnico y que dentro de aquel existe un cuerpo de agua denominado “*Laguna Maiporé*”, el mismo se encuentra encerrado mediante una cerca de lona verde con el fin de delimitar la zona de ronda hídrica y su área de protección.

²⁴ Folios 864 a 875 *Ibidem*.

13.2. En vista de lo anterior, señaló que lo que busca el actor es desconocer la existencia de un acto administrativo, esto es la licencia urbanística, que fue expedida en legal y debida forma por el Curador Núm. 1 del Municipio de Soacha, con destinación a uso residencial, comercial y de servicios.

13.3. Finalmente, propuso como excepciones la “[...] *ineptitud de la demanda por acción indebida [...]*” e “[...] *inexistencia de vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público [...]*”. La primera excepción la sustentó con fundamento en que el medio de control no es el mecanismo idóneo para buscar la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, esto es, la Resolución Núm. 238 de 20 de noviembre de 2009. La segunda excepción la fundamentó con base en que el espejo de agua existente en el predio *El Vínculo – Maiporé* no reúne las características de un humedal. En los alegatos de conclusión reiteró lo aquí manifestado²⁵.

14. El Patrimonio Autónomo F.A. Plan Parcial El Vínculo – Urbanización Maiporé hoy Fideicomiso Ciudadela Colsubsidio – Maiporé, mediante apoderado especial, se opuso a las pretensiones de la demanda porque, según señala, no existe relación o nexo causal entre los hechos planteados por el demandante y las actividades desplegadas por el fideicomiso.

14.1. Propuso la excepción de “[...] *falta de requisitos sustanciales para la existencia de la acción popular [...]*” por cuanto no se probaron los elementos esenciales de la responsabilidad para que esta sea procedente; asimismo, por cuanto el patrimonio no tiene como función la de construir o adelantar obras de urbanismo.

14.2. Agregó que las “[...] *normas urbanísticas permiten a los fideicomisos a ser titulares de licencias de construcción sin que ello conlleve responsabilidad frente a terceros [...]*”, así como que “*el demandante no acreditó el daño al colectivo*”.

15. La Curaduría Urbana Núm. 1 de Soacha presentó oposición a las pretensiones del actor, mediante apoderado especial, señalando que dicha entidad nunca participó, patrocinó o financió el desecamiento y drenaje del *Humedal Maiporé*.

²⁵ Folios 860 a 862 *Ibidem*.

15.1. Asimismo, sostuvo que en caso de existir alguna sanción por infracción a las normas urbanísticas, ésta debe ser impuesta por el alcalde municipal quien es el superior jerárquico de las curadurías urbanas.

15.2. Señaló que si bien se expidieron las licencias urbanísticas números 088-09 para la etapa 1 del predio *El Vínculo – Maiporé*, y 089-09 para la etapa 2 del mismo predio, el Acuerdo Núm. 046 de 27 de diciembre de 2000²⁶, estableció los parámetros de protección y manejo mínimo de dicho humedal en 30,00 mts., razón por la cual se superó su área.

La audiencia de pacto de cumplimiento

16. La audiencia especial de Pacto de Cumplimiento tuvo lugar el 3 de diciembre de 2013²⁷ y fue declarada fallida por el Tribunal debido a la inasistencia de la parte actora, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y de La Caja Colombiana de Subsidio Familiar.

La sentencia impugnada

17. La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 21 de abril de 2016²⁸, dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

“[...] 1º) Decláranse no probadas las excepciones denominadas: a) falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Curaduría Urbana núm. 1 del Municipio de Soacha, b) indebida integración del litisconsorcio necesario formulado por la CAR, c) falta de legitimación en la causa por activa propuesta por La Caja Colombiana de Subsidio Familiar (Colsubsidio), d) ineptitud de la demanda por acción indebida propuesta por La Sociedad Mazuera Villegas y Cía. S.A., y e) genérica propuesta por tanto por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Colsubsidio y La Curaduría Urbana Núm. 1 de Soacha.

2º) Deniéganse las pretensiones de la demanda.

3º) Deniégame el incentivo económico al actor popular.

[...]”

18. El Tribunal, como fundamento de su decisión y luego de realizar un breve análisis del derecho colectivo presuntamente vulnerado y/o amenazado, esto es,

²⁶ Por medio del cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha.

²⁷ Cfr. folios 484 y 485 del cuaderno principal.

²⁸ Cfr. folios 1068 a 1104 del cuaderno de apelación.

el relativo al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público que se encuentra previsto en el artículo 4 de la Ley 472, precisó que debía entenderse por espacio público “[...] *todos aquellos inmuebles públicos o privados que están destinados a satisfacer las necesidades urbanas, bienes entre los cuales se encuentran las vías para tránsito peatonal y vehicular, parques, las zonas verdes, los elementos culturales y religiosos y los necesarios para la preservación del paisaje, los elementos naturales que hacen parte de la ciudad, etc. [...]*”.

19. Así las cosas, reiteró que como quiera que el presente medio de control pretende principalmente la protección del “*Humedal Maiporé*”, ubicado en la jurisdicción del Municipio de Soacha, por cuanto según afirmó el actor este se ha visto afectado por la construcción del proyecto de vivienda Ciudadela Colsubsidio Maiporé, al no respetar la ronda de protección de los cuerpos de agua que hacen parte del mismo, distaba de lo pretendido en la acción popular tramitada bajo el radicado 2011-225-01, la cual se circunscribía a la protección del medio ambiente, razón por la cual, en trámite anterior, se había negado por improcedente la solicitud de agotamiento de la jurisdicción propuesta por La Caja Colombiana de Subsidio Familiar.

20. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que en cumplimiento de las órdenes impartidas en el trámite de la acción popular 2011-225-01, las entidades demandadas, en especial la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, habían adelantado diferentes actuaciones tendientes a lograr la recuperación y conservación del “*Humedal Maiporé*”; actuaciones dentro de las cuales se establecieron las coordenadas de la respectiva ronda de protección y que conllevó a la expedición del Auto OPSOA núm. 499 de 19 de septiembre de 2014, a través del cual se requirió a la Sociedad Fiduciaria Bogotá S.A., en calidad de vocera del fideicomiso Ciudadela Colsubsidio – Maiporé para que delimitara el área de protección en cada uno de los humedales que se encontraban dentro del predio donde se desarrolla la urbanización, garantizándose de esta manera la protección de los cuerpos de agua que hacen parte del humedal y a su vez del espacio público.

21. Igualmente, el *a quo* señaló que dentro del trámite constitucional se encontraba acreditada la sanción preventiva impuesta por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca a la Sociedad Fiduciaria consistente en la

suspensión de actividades de drenaje u obras civiles en el mencionado humedal; medida que se encontraba vigente hasta tanto el constructor del proyecto no acreditara el cumplimiento de varios requerimientos que le habían sido impuestos con la finalidad de garantizar la recuperación y conservación del “*Humedal Maiporé*”.

22. Como consecuencia de lo anterior, declaró la no vulneración o amenaza del derecho colectivo invocado por el actor, señalando que, si bien las actuaciones desplegadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca estaban encaminadas a la protección del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, estas repercutían directamente en la protección del espacio público bajo el entendido que la delimitación de la ronda de protección del humedal resultaba esencial para su existencia y defensa.

Recursos de apelación

23. La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en las impugnaciones presentadas por los coadyuvantes de la parte actora: Julio Roberto Palacios²⁹, Luz Viviana Rosario García, Pablo Antonio Espejo Díaz y José Mauricio Orojajo Portilla,³⁰ contra la sentencia proferida el 21 de abril de 2016 por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca³¹.

24. El señor Julio Roberto Palacios, coadyuvante de la parte actora³², presentó recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia³³, argumentando:

24.1. Por una parte, la presunta configuración de un silencio administrativo positivo por la falta de respuesta de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en relación al derecho de petición que presentó y donde, según señala, “[...] *le notifica [a la autoridad ambiental] una serie de conductas por parte del comercializador y constructor del proyecto Maiporé, de la Alcaldía Municipal de Soacha, [de la] Curaduría núm. 1 del Municipio de Soacha y [de] la CAR,*

²⁹ Impugnación visible a folios 1116 del cuaderno núm. 15.

³⁰ Impugnación visible a folios 1122 Y 1123 *Ibidem*.

³¹ Providencia obrante a folios 1068 a 1104 *Ibidem*.

³² Coadyuvancia admitida mediante auto de 18 de agosto de 2015, cfr. Folios 839 y 840 *Ibidem*.

³³ Cfr. folios 1116 a 1121 *Ibidem*.

encaminadas a la NO restauración del Humedal El Vínculo (sic) en su forma natural y otras consideraciones importantes [...]”.

24.2. Por la otra, argumentó que el incumplimiento de las medidas de restablecimiento del derecho a un ambiente sano impartidas dentro del proceso 2011 -00225, ocasionó que su familia fuera víctima de “*una serie de engaños*” al comprar de buena fe una vivienda con vicios.

25. La señora Luz Viviana Rosario García y los señores Pablo Antonio Espejo Díaz y José Mauricio Orobajo Portilla coadyuvantes de la parte actora³⁴, actuando en nombre propio, interpusieron recurso de apelación por cuanto consideraron que los informes sobre los cuales el *a quo* fundamentó su decisión, esto es, el Informe Técnico núm. 006 de 4 de enero de 2011 y el Informe Técnico núm. 0213 de 23 de mayo de 2011, no se encontraban relacionados dentro de los informes oficiales de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, ni se mencionaron en la contestación de la demanda.

25.1. Asimismo, manifestaron que el denominado Informe Técnico de 4 de enero de 2011 hace alusión a un cuerpo de agua denominado Maiporé, en tanto que la Resolución OPSOA Núm. 001 de 6 de enero de 2011 refiere al predio *El Vínculo*, lo que conlleva a error al Tribunal.

25.2. Resaltaron que el *a quo* no se pronunció respecto de los tres cuerpos de agua que conforman el “*Humedal Maiporé*” y a su relación con el derecho colectivo invocado por el actor, a pesar de que dicha coadyuvancia había puesto en conocimiento que en un acto de negligencia y omisión, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en Informe Técnico núm. 080 de 20 de Mayo de 2014 y otros, omitió manifestarse sobre un cuerpo de agua haciendo referencia desde entonces solo a dos cuerpos de los tres existentes, lo que permitió que las entidades demandadas dispusieran arbitrariamente de los bienes públicos, configurándose efectivamente una vulneración al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

25.3. Finalmente, destacaron que el *a quo* no tuvo en cuenta la solicitud de los coadyuvantes relacionado con el estudio de la Licencia General de Urbanismo del Proyecto Maiporé APUG 01-09, aprobada mediante Resolución 177 del 14 de Agosto de 2009, y sus soportes, como quiera que la misma contiene toda la

³⁴ Coadyuvancias admitidas mediante auto de 18 de agosto de 2015, cfr. Folios 839 y 840 *Ibidem*.

información para verificar como se diseñó y ejecutó el proyecto, si el urbanizador dentro de sus planos tuvo en cuenta los tres cuerpos de agua, sus rondas, sus escorrentías, entre otras. De igual forma, señaló que era necesario determinar la responsabilidad de todas las entidades involucradas y no solo de la CAR.

Actuación en segunda instancia

26. El Despacho sustanciador admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 21 de abril de 2016, mediante auto de 8 de agosto de 2016³⁵, y posteriormente, mediante auto de 14 de septiembre de 2016³⁶, ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegaciones.

Alegatos de conclusión

27. La Sala observa que en esta instancia procesal, allegaron alegatos de conclusión los coadyuvantes de la parte actora; Luz Viviana Rosario García, Julio Roberto Palacios, Pablo Antonio Espejo Díaz y José Mauricio Orobajo Portilla, y las entidades accionadas; la Corporación Autónoma Regional Cundinamarca (CAR) y La Caja Colombiana de Subsidio Familiar

28. La señora Luz Viviana Rosario García, coadyuvante de la parte actora, actuando en nombre propio, presentó alegatos de conclusión³⁷ a través de los cuales solicitó la protección de los derechos colectivos “[...] *al ambiente sano, a la vivienda digna, a las garantías de un asentamiento de una torre de 12 pisos que no entregaron y de sus pólizas [...]*” como quiera que la Licencia del Proyecto General de Urbanismo núm. APUG 01-09 aprobada mediante Resolución 177 del 14 de agosto de 2009, se expidió irregularmente.

29. Resaltó que dentro del expediente no reposa copia de la Licencia del Proyecto General de Urbanismo núm. APUG 01-09, ni de planos topográficos y urbanísticos, así como la ausencia de la disponibilidad de servicios públicos.

³⁵ Auto visible a folio 1131 del cuaderno principal.

³⁶ Auto visible a folio 1235 *Ibidem*.

³⁷ Cfr. folios 1240^a 1243 del cuaderno de impugnación.

29.1. Adujo que, tal y como reposa en el expediente, mediante acta de 6 de diciembre de 2011 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en el predio objeto de debate existen tres (3) cuerpos de agua, razón por la cual no es claro cómo posteriormente, a principio del año 2012, dicha autoridad convirtió dicho humedal en un una laguna – Laguna Maiporé-, teniendo en cuenta que el primero es una “[...] **zona de tierras** generalmente planas, cuya superficie se inunda de manera permanente o intermitente. Al cubrirse regularmente de agua, el suelo se satura quedando desprovisto de oxígeno y dando lugar a un ecosistema híbrido entre los puramente acuáticos y los terrestres [...]”.

29.2. Expuso que la Caja de Compensación Familiar no solo vulnera el derecho colectivo a un ambiente sano sino a su vez los derechos de los compradores de buena fe que adquirieron la propiedad sin saber de las irregularidades manifiestas. Finalmente solicitó al Despacho sustanciador requerir a las entidades para que se allegaran copia de la Licencia General de Urbanismo APUG 01-09 aprobada mediante Resolución 177 del 14 de Agosto de 2009 con todos sus anexos, la póliza de garantía del proyecto Maiporé y copia de la respuesta de la CAR al derecho de petición del señor Palacios núm. 20161117269.

30. La Corporación Autónoma Regional Cundinamarca (CAR), a través de apoderada especial, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda e indicó que, en virtud del fallo proferido en primera instancia dentro del proceso 2011-225, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y confirmado en segunda instancia en sentencia de 16 de abril de 2013 por esta Corporación, se han venido adelantando las siguientes actuaciones:

“[...] El día 29 de septiembre de 2014 se celebró Comité de Verificación, se instaló el mismo y se decidió que la presidencia la ejerce la Dra. Olga Beatriz González Arango en su calidad de Procuradora 31 Judicial II ambiental y agraria.

En ese comité la Corporación hizo entrega de la siguiente Documentación:

Informe Técnico 105 de 26 de septiembre de 2013.

Informe Técnico 144 de 29 de noviembre de 2013.

Informe Técnico 080 de 20 de Mayo de 2013.

Auto OPSOA 499 de 19 de septiembre de 2014, “por el cual se hacen unos requerimientos”

Este Auto OPSOA 499 de 19 de septiembre de 2014, acogió los

conceptos técnicos antes mencionados y por ende impuso unas obligaciones a corto plazo entre las que se encuentran:

ARTICULO 1: Mantener la medida preventiva impuesta mediante Resolución OPSOA No. 001 del 6 de enero de 2011, consistente en la suspensión de actividades de drenaje y/u obras civiles a la Sociedad FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A., identificada con Nit 830055897-7, Sociedad que obra como vocera del patrimonio F.A. PLAN PARCIAL EL VÍNCULO URBANIZACIÓN MAIPORÉ FIDUBOGOTÁ S.A., representada legalmente por la señora CAROLINA LOZANO OSTOS, identificada con cédula de ciudadanía 39.692.985 de Usaquén, con Licencia de Urbanización No. 089-09 para las Etapas 2 del proyecto urbanístico general APUG No. 01-09 Resolución No. 177 del 14 de agosto de 2009.

ARTICULO 2. Requerir a la Sociedad FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A., identificada con Nit 830055897-7, Sociedad que obra como vocera del patrimonio F.A. PLAN PARCIAL EL VÍNCULO URBANIZACIÓN MAIPORÉ FIDUBOGOTÁ S.A., representada legalmente por la señora CAROLINA LOZANO OSTOS, identificada con cédula de ciudadanía 39.692985 de Usaquén, con Licencia de Urbanización No. 089-09 para las Etapas 2 del proyecto urbanístico general APUG No. 01-09 Resolución No. 177 del 14 de agosto de 2009, para que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente acto administrativo allegar la siguiente información:

1. Los diseños de manejo de aguas lluvias al interior del proyecto, garantizando el suministro y/o flujo de aguas hacia el humedal denominado cola del humedal tierra blanca, con el fin de que se mantenga este cuerpo hídrico con el espejo agua definido en el estudio hidrológico desarrollado por la CAR en el Informe Técnico SARP No. 080 del 20 de Mayo de 2014.

1. Los diseños y cronograma de ejecución de los trabajos para la reconfiguración hidrogeomorfológica de los humedales identificados y delimitados en el presente Informe Técnico (Humedales Cola del Humedal Tierra Blanca y Maiporé / El Vínculo).

2. Una propuesta de restauración ecológica a corto, mediano y largo plazo, para los humedales identificados y delimitados en el presente Informe Técnico, en el cual incluya el monitoreo constante de los componentes Fauna, Flora, Biota acuática e Hidrológica.

ARTICULO 3. Requerir a la Sociedad FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A., identificada con Nit 830055897-7, Sociedad que obra como vocera del patrimonio F.A. PLAN PARCIAL EL VÍNCULO URBANIZACIÓN MAIPORÉ FIDUBOGOTÁ S.A., representada legalmente por la señora CAROLINA LOZANO OSTOS, identificada con cédula de ciudadanía 39.692.985 de Usaquén, con Licencia de Urbanización No. 089-09 para las Etapas 2 del proyecto urbanístico general APUG No. 01-09 Resolución No. 177 del 14 de agosto de 2009, para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente auto administrativo delimite mediante amojonamiento el área de protección de los humedales (...) según las coordenadas enlistadas en el concepto técnico del informe SARP No. 080 de 20 de Mayo de 2014.

ARTICULO 4. Requerir a la Sociedad FIDUCIARIA/A DE BOGOTÁ S.A., identificada con Nit 830055897-7, Sociedad que obra como vocera del patrimonio F.A. PLAN PARCIAL EL VÍNCULO URBANIZACIÓN MAIPORÉ FIDUBOGOTÁ S.A., representada legalmente por la señora CAROLINA LOZANO OSTOS, identificada con cédula de ciudadanía 39.692985 de

Usaquén, con Licencia de Urbanización No. 089-09 para las Etapas 2 del proyecto urbanístico general APUG No. 01-09 Resolución No, 177 del 14 de agosto de 2009, para que dentro del término de un (1) mes contado a partir de la notificación del presente auto administrativo, instale dentro del predio, en un lugar que no afecte el humedal, una (1) valla de 7 x 6 metros en donde se advierta que el área allí ubicada es de protección ambiental, es un humedal en recuperación, se mencione el nombre del humedal MAIPORÉ y que esté prohibido realizar cualquier proyecto obra o actividad que atente contra la misma teniendo en cuenta las especificaciones técnicas establecidas en la Ley 140 de 1994 y relaciones (sic).

La valla debe recibir mantenimiento idóneo que garantice su legibilidad durante todo el tiempo y hasta el final del proceso de recuperación de los cuerpos de agua sirviendo como indicador para la comunidad.

ARTICULO 5. Requerir a la Sociedad FIDUCIARIA/A DE BOGOTÁ S.A., identificada con Nit 830055897-7, Sociedad que obra como vocera del patrimonio F.A. PLAN PARCIAL EL VÍNCULO URBANIZACIÓN MAIPORÉ FIDUBOGOTÁ S.A., representada legalmente por la señora CAROLINA LOZANO OSTOS, identificada con cédula de ciudadanía 39.692985 de Usaquén, con Licencia de Urbanización No. 089-09 para las Etapas 2 del proyecto urbanístico general APUG No. 01-09 Resolución No, 177 del 14 de agosto de 2009, para que dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la notificación del presente auto administrativo, incluya gráficamente la presencia de los humedales en recuperación dentro de los planos utilizados en la sala de ventas del proyecto que nos ocupa.

[...]

De los anteriores requerimientos a la sociedad demandada, se sabe que ha cumplido con lo establecido en los artículos 3, 4 y 5, el artículo 2 se encuentra en curso.

Los comités de verificación se han venido celebrando permanentemente, dentro de cuyas fechas se encuentra: Actas 29 de septiembre de 2014, 7 de octubre de 2014, 6 de noviembre de 2014, 19 de enero de 2015, 16 de marzo de 2015, el día 13 de abril de 2015, 27 de septiembre de 2016. Cada acta cuenta con su respectiva lista de asistencia.

Por otro lado y en cumplimiento del auto antes mencionado, la Corporación ha realizado las siguientes actuaciones:

Resolución DRSOA No. 020 del 5 de febrero de 2015.

Resolución DRSOA No. 019 del 5 de febrero de 2015.

Resolución DRSOA No. 040 del 19 de febrero de 2015.

Es de resaltar que en el marco del cumplimiento de la Acción de la cual se entrega, la sociedad FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., identificada con NIT 830055897-7, sociedad que obra como patrimonio "F.A. PLAN PARCIAL EL VÍNCULO - URBANIZACIÓN MAIPORÉ FIDUBOGOTÁ S.A.," ha ido cumpliendo con lo estipulado en el Auto OPSOA No. 499 de 2014, pues en los artículos 3, 4 y 5 del mencionado auto se impusieron unas tareas específicas que hasta el momento se han llevado a cabo, más sin embargo la sociedad presentó ante la CAR el Plan de Restauración, que en este momento se encuentra en revisión por parte de la Autoridad Ambiental.

Es pertinente señalar al Despacho que, en atención a los vertimientos realizados al Humedal Maiporé El Vínculo, se iniciaron procesos sancionatorios contra las empresas denominadas Papeles Ecológicos de la

Sabana S.A. e Industrias Martinicas El Vaquero Ltda., trámites que cursan en los expedientes 49341 y 49342 respectivamente [...]”³⁸.

30.1. En ese orden de ideas, solicitó declarar el hecho superado dentro del presente medio de control, toda vez que la medida preventiva expedida por la entidad sigue vigente y que los cuerpos de agua están protegidos por polisombras; asimismo, por cuanto se están cumpliendo las recomendaciones impuestas por esta autoridad ambiental

30.2. Señaló que dentro del acervo probatorio recaudado no se demostró que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca hubiera omitido el cumplimiento de sus funciones; por el contrario, logró demostrarse que dicha Corporación continuó con la concertación ambiental pese a que la constructora desistió del trámite por cuanto la ley se lo permitía.

31. La Caja Colombiana de Subsidio Familiar, a través de apoderado especial,³⁹ advirtió de forma preliminar que, legal y jurídicamente, el “*Humedal El Vínculo* (sic) – *Maiporé*” no existe: lo que existe en el predio “*El Vínculo*” del Municipio de Soacha son dos cuerpos de agua en proceso de identificación, delimitación y, en consecuencia, en proceso de protección por parte de las autoridades competentes.

31.1. De ahí que, adujo que, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 1504 de 4 de agosto de 1998⁴⁰, no se esté en presencia del bien de uso público definido como humedal, ni tampoco frente a bienes sujetos a lo establecido en la Resolución 0157 de 2 de febrero de 2004, por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de humedales.

31.2. En consecuencia, señaló que las normas aplicables al caso en concreto eran las contenidas en el Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre de 1974⁴¹ reglamentado por el Decreto 1541 de 26 de julio de 1978⁴² por tratarse de cuerpos de agua, normativa que exige la presencia y demostración de acciones u omisiones que

³⁸ Cfr. folios 1267 a 1277 *Ibidem*.

³⁹ Cfr. Folios 1278 a 1289 *Ibidem*.

⁴⁰ Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial

⁴¹ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

⁴² Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973.

atenten contra la existencia y conservación de los mismos y las cuales no fueron probadas dentro del proceso; por el contrario, señala que se acreditó que las entidades demandadas desplegaron esfuerzos tendientes a preservar, definir, delimitar y mantener los precitados cuerpos de agua.

31.3. En ese orden, indicó que el presente medio de control no se enmarca dentro de los requisitos y presupuestos facticos que exige la Ley 472 por cuanto los cuerpos de agua aún no han sido catalogados como bienes de uso público o espacio público, ni se puede constituir un derecho al uso y goce sobre un humedal inexistente.

31.4. Luego de reiterar los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, resaltó la falta de interés del accionante que luego de la presentación de la demanda guardó silencio durante todo el proceso, situación que permitió que no se probaran las supuestas omisiones de los organismos del estado, de las autoridades ni de la CAR, como tampoco de los particulares demandados.

31.5. Manifestó su acuerdo con el fallo proferido en primera instancia, toda vez que el mismo tuvo como pruebas los conceptos técnicos de la CAR, los cuales reflejan la proyección y cuidado de los cuerpos de aguas existentes, así como las medidas de protección que han tomado tanto el ente territorial como los demás demandados en cumplimiento de las órdenes y directrices impartidas por la autoridad ambiental.

31.6. Finalmente, señaló que quienes recurrieron la sentencia proferido en primera instancia tienen la calidad de coadyuvantes y han mostrado única y exclusivamente un interés particular en la resultas del proceso por cuanto han señalado que el comportamiento de los demandados les ha causado un perjuicio en su patrimonio al invertir en el proyecto de vivienda desarrollado en el predio objeto de debate, y cuyo motivo principal de inconformidad tiene sustento en la no aceptación del negocio que celebraron con Colsubsidio y otro de los demandados.

31.7. Por consiguiente, afirmó que los recurrentes confunden el motivo y origen de las acciones populares como quiera que lo pretendido son sanciones legales a los demandados sin sustento legal alguno y carentes de argumentos fácticos y jurídicos y solo por un interés personal. Con base en lo expuesto solicitó confirmar la sentencia apelada.

32. El señor Julio Roberto Palacios Rodríguez, coadyuvante de la parte actora, actuando en nombre propio, presentó sus alegatos de conclusión⁴³ respecto a la “[...] expedición de la licencia urbanística del proyecto [...]”.

32.1. Resaltó que la aprobación del proyecto urbanístico general 01-09 con Resolución 177 de 14 de agosto de 2009, no se relaciona con los planos topográficos dentro del mismo documento; así como la falta de concertación del plan parcial a la que debió sujetarse la intervención del predio de conformidad con el POT del Municipio de Soacha, como quiera que es un predio rural que se incorpora en el perímetro urbano del municipio.

32.2. Manifestó que la omisión y la negligencia del Curador núm. 1 de Soacha y Planeación Municipal permitió la aprobación de una licencia irregular, en contra del Acuerdo 046 de 2000, de los decretos 2150 de 5 de diciembre 1995⁴⁴; 564 de 24 de febrero 2006⁴⁵; 4065 de 24 de octubre 2008⁴⁶ y; 1469 de 30 de abril de 2010⁴⁷ y de la Ley 388 de 18 de julio 1997⁴⁸, como de igual manera ha permitido la vulneración al debido proceso de urbanizadores y constructores que a su vez permite la transgresión al derecho a un ambiente sano, al espacio público, a la recreación pasiva, la vivienda digna, a los servicios públicos esenciales de acueducto y alcantarillado y finalmente a la protección del “*Humedal Maiporé*” y sus cuerpos de agua.

32.3. Destacó que la licencia se aprobó sin cumplir los requisitos mínimos legales, como lo exige el Decreto 564 de 2006 con relación al plano topográfico, siendo dicho documento necesario para la protección del “*Humedal Maiporé*” para

⁴³ Cfr. 1290 a 1301 *Ibidem*.

⁴⁴ “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

⁴⁵ “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones”.

⁴⁶ “Por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles”.

⁴⁷ “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”.

⁴⁸ “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

determinar la amenaza y riesgo de origen hidrológico sobre las edificaciones del futuro desarrollo urbanístico

32.4. Lo anterior, adujo el apelante en perjuicio de la protección de los cuerpos de agua existentes en el predio, al derecho al goce y disfrute del espacio público y del ambiente sano y pretendiendo cambiar el uso del suelo claramente reconocido como humedal, convirtiéndolo en un área de relleno, que claramente constituye una amenaza de ruina para los compradores inmobiliarios que de buena fe compraron al comercializador y urbanizador.

33. El señor Pablo Antonio Espejo Díaz, coadyuvante de la parte actora, actuando en nombre propio, presentó sus alegatos de conclusión⁴⁹ en donde expuso que aún antes de la expedición de la licencia urbanística del Proyecto Maiporé, existía un área reconocida como humedal por parte de la Contraloría Municipal de Soacha en sus inventarios de humedales de 2008, como en los de la Corporación Autónoma Regional (CAR).

33.1. Reiteró que, como quiera que el predio “*El Vínculo*” donde se pretende urbanizar el proyecto Maiporé es una finca reconocida como “*El Vínculo*” en el área rural del Municipio de Soacha y que dentro del POT del Municipio del año 2000 se acordó anexar su área urbana, Colsubsidio debió, en cumplimiento de lo previsto en la ley 507 de 28 de julio de 1999⁵⁰, obtener concepto previo a través de la figura de la concertación, emitido por la autoridad ambiental competente, esto es de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Señala que el proceso finalmente fue desistido con el fin de no tener que reconocer las áreas públicas existentes dentro del mismo predio.

33.2. En tal sentido, señaló que el Acuerdo 046 de 2000 obliga a los urbanizadores del proyecto Maiporé a acogerse a un Plan Parcial, donde la CAR a través de concertaciones dentro de este proceso define la protección del suelo, del agua y de la fauna. Asimismo, el precitado acuerdo en su artículo 66 establece que los urbanizadores deberán proteger los cuerpos de agua existentes dentro del perímetro urbano que cumplan una función ambiental, evitando la obstrucción, el relleno y las construcciones sobre ellos. Razón por la cual, debieron dentro de este proyecto de Plan Parcial, indicar los espejos de agua y su ronda de

⁴⁹ Cfr. 1332 a 1333 *Ibidem*.

⁵⁰ Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997.

protección para que de igual forma, pudieran definirse los planos urbanísticos generales del proyecto.

33.3. Resaltó que desde antes de la aprobación de la licencia urbanística general, la CAR puso en conocimiento del urbanizador las áreas públicas del predio a urbanizar como parte del denominado PLAN PARCIAL, razón por la cual el urbanizador sí tenía claro que existía el “*Humedal Maiporé*” con sus tres cuerpos de agua, y que debía proteger, amojonar y perimetrar.

33.4. Indicó que Colsubsidio afectó las escorrentías de los cuerpos de agua existentes en el predio, en oposición a lo dispuesto en los artículos 22, párrafo, 28 y 65 del Acuerdo 046 de 2000; señala, además, que en relación al caso concreto, tampoco cumplió con lo ordenado en el artículo 19 del Decreto 564 de 2006, que relaciona los documentos adicionales requeridos para la expedición de la Licencia de Urbanización, como lo son: el plano topográfico, certificados de estudios respecto de las zonas de amenaza y/o riesgo alto y medio de origen geotécnico o hidrológico, como tampoco se acogió a lo señalado en la certificación expedida por la Empresa de Acueducto de Bogotá, respecto de la disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio.

33.5. Destacó que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso 2011-00225-01, solamente protegió uno de los tres cuerpos de agua, al que denominó “*Laguna Maiporé*” y que, en consecuencia, se desprotegeron los demás cuerpos de agua existentes en el “*Humedal Maiporé*”.

34. El señor José Mauricio Orobajo Portilla, actuando en nombre propio, en su calidad de coadyuvante de la parte actora, presentó sus alegatos de conclusión⁵¹ solicitando revocar el fallo en primera instancia y, en su lugar, protegiendo los derechos colectivos al goce y disfrute al espacio público y ambiente sano.

34.1. Dentro de los hechos narrados por el recurrente, señaló que por denuncias de la comunidad en el año 2014, por la Sentencia de 7 de junio de 2012, dentro de la acción popular instaurada por el señor Ramón Nonato Zapata y por la Resolución 001 de 6 de enero de 2011, la CAR ordenó a la Fiduciaria Bogotá S.A. la demolición y reubicación de la Sala de ventas y del Colegio Colsubsidio, del proyecto, por haberse construido dentro del *Humedal Maiporé*.

⁵¹ Cfr. 1336 a 1346 *Ibidem*.

34.2. Señaló que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca evade su responsabilidad constitucional como máxima autoridad ambiental con el argumento de que el Decreto 4065 de 2008 los dejó sin competencia para el manejo de los asuntos ambientales dentro del presente asunto, lo que asegura no es cierto, toda vez que el mismo decreto establece que si el predio de posible desarrollo cuenta con redes matrices y disponibilidad inmediata de servicios públicos no requerirá aprobación ambiental dentro del Plan Parcial, pero como lo evidenció la Resolución 001 del 06 de enero de 2011: “[...] *El proyecto urbanístico adelantado en el predio denominado El Vínculo - Maiporé 1, no cumple con los requisitos señalados por el decreto 4065 de 2008 para su ejecución [...] (que permite corroborar la inexistencia de redes de acueducto y alcantarillado), y con el contenido de las licencias expedidas por la curaduría No 1 del Municipio de Soacha, las cuales establecen posibilidad de servicios públicos [...]*”. Así las cosas, señaló que era obligación de la CAR reclamar el *Plan Parcial* conforme al Acuerdo 046 de 2000, a través del cual tenía suficientes facultades para evitar este daño ambiental y hacer respetar el espacio público y el medio ambiente.

34.3. En su sentir, la Resolución 001 de 06 de enero de 2011, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, deja de manifiesto que el “*Humedal Maiporé*” estaba siendo afectado e intervenido por los dueños del proyecto; sin embargo, como dicha autoridad fue negligente, los urbanizadores dispusieron a su arbitrio de dicho espacio público, en la medida que, con base en las visitas técnicas realizadas en los años 2008 y 2010, la Corporación debió identificar y delimitar el “*Humedal Maiporé*” con sus cuerpos de agua y el ecosistema, y dar aviso a la alcaldía municipal, para que en el momento que se presentara la solicitud de licencia de urbanismo, pudiera tener los juicios de valor para resolver este tipo de actos administrativos.

34.4. Resaltó que, a pesar de que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca tiene inventariado el “*Humedal Maiporé*” en el “*Inventario de Humedales de la Jurisdicción 2011*”, el urbanizador considera que se trata de una laguna, el Municipio del *Humedal Maiporé*, y otros se refieren a él como *Humedal El Vínculo - Maiporé*, situación que genera confusiones y evidencian, además, la falta de definición y delimitación.

34.5. El señor Orobajo Portilla destacó que en el Informe Técnico núm. 080 de 20 de mayo de 2014, esto es siete (7) años después de las presuntas concertaciones con el urbanizador, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca informó que este no cumplió con lo solicitado en cuanto a la definición de las rondas de protección de los cuerpos hídricos. Asimismo que, en efecto, para el año 2014 este ya había desecado y construido sobre los cuerpos de agua; no obstante, la CAR manifiesta que por tal motivo los profesionales encargados de la definición de rondas de protección de cuerpos hídricos, procederán a realizar su respectiva identificación y delimitación, sin tener en cuenta que estos ya estaban identificados por esta misma Corporación y por Colsubsidio desde el año 2008 y relacionados como aparece en el Informe Técnico núm. 967 de 26 de diciembre de 2011, que señaló que los tres cuerpos de agua no solo están identificados, sino delimitados con polisombra; sin embargo, recalcó que lo que debió hacer la autoridad ambiental en este informe fue determinar las rondas de protección de los tres cuerpos de agua.

34.6. Expuso que en ningún aparte del Informe Técnico núm. 080 de 20 de mayo de 2014, se informa que el urbanizador construyó redes de alcantarillado que cruzan por medio del predio y que impactan directamente los cuerpos de agua, las escorrentías y las rondas de protección de los mismos, redes de alcantarillado respecto de las cuales, hasta la fecha de hoy, ninguna empresa de servicios públicos se ha hecho responsable por los diseños y autorización de construcción.

34.7. Asimismo, adujo que el Informe Técnico no nombra ni hace estudio de las escorrentías de las aguas provenientes de los cerros del sur y que fueron impactadas, intervenidas, rellenadas y desaparecidas con la construcción de la urbanización y que debían mantenerse en su estado natural como lo describe el Plan de Ordenamiento Territorial de Soacha. Afirma que dicho Informe Técnico no contiene las variables reales que determinan la vulneración del espacio público. En ese orden de ideas, los cuerpos de agua números 2 y 3 ya no existen, porque las escorrentías de agua provenientes de los cerros del sur fueron desviadas.

34.8. Sobre los argumentos expuestos por la CAR y a través de los cuales solicita se declare el hecho superado, esto es por cuanto existen una medida preventiva, señaló que no corresponden a la realidad por cuanto con el Informe Técnico núm. 080 se desconoce el cuerpo de agua núm. 2, cuerpo de agua que el urbanizador deseco y desapareció, y que de cualquier manera se encontraba en el centro del

predio según informes de esta misma corporación y donde actualmente se encuentran construidas las agrupaciones. En iguales condiciones se refiere al cuerpo de agua núm. 3, el cual afirma fue desecado por el urbanizador.

34.9. Así las cosas, adujo que las manifestaciones realizadas por la CAR y el Municipio de Soacha, sobre el amojonamiento y/o encerramiento en polisombra de los cuerpos de agua “es falso”, toda vez que como se señaló, los cuerpos de agua 2 y 3 no existen desde el año 2012, tal y como lo confirma el informe de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de 26 de diciembre de 2012 número 111036.209638-ODAN-LFAT, y que solo habla de un único cuerpo de agua. Así, lo que hizo el urbanizador con respecto al cuerpo de agua núm. 3 es un cerramiento a un área determinada de terreno donde posiblemente pudo haber existido.

34.10. Señaló que sobre el cuerpo de agua núm. 1 y sus rondas, el urbanizador construyó la sala de ventas y el colegio Colsubsidio, edificaciones que la CAR ordenó demoler; sin embargo, en el inicio de obra realizaron “jarillones⁵²” al cuerpo de agua principal, con el fin de moldearlo e impedir que regresara a su cauce natural, los cuales no han sido retirados a la fecha.

34.11. Expuso que la CAR en el referido Informe Técnico 080 de 20 de mayo de 2014, solicitó al urbanizador que presentaran “[...] unos diseños de manejo de aguas lluvias al interior del proyecto, garantizando el suministro y/o flujo de aguas hacia el Humedal denominado cola del Humedal Tierra Blanca (cuerpo de agua núm. 3) con el fin de que se mantenga este cuerpo hídrico con espejo de agua definido en el estudio hidrológico [...]” lo anterior con el fin de que las aguas que interrumpieron de las escorrentías por la construcción del proyecto llegaran nuevamente para recuperar el espejo de agua. Adujo que esta actuación debió haberla realizado la CAR antes del desarrollo del proyecto, evitando la vulneración al espacio público y al goce del ambiente sano.

34.12. Indicó que el documento al que hace alusión el *a quo* y sobre el cual fundamenta el fallo, esto es, el Informe Técnico 006 de 2011, no existe, como quiera que la CAR no lo adjuntó como prueba en la contestación de la demanda, como tampoco está relacionado en alguna de las diferentes actuaciones que ha presentado dicha corporación.

⁵² Aunque la palabra jarillón no está aceptada en el Diccionario de la Real Academia Española, con esto se pretende designar el crestón o parte de un filón que sobresale del suelo.

34.13. El coadyuvante señaló que el POT del Municipio, Acuerdo 046 de 2000, definió claramente las obligaciones de la Alcaldía Municipal de Soacha, respecto al desarrollo de proyectos urbanísticos generales dentro del suelo urbano y de expansión urbana, razón por la cual este ente territorial no puede señalar que como quiera que la CAR no definió los cuerpos de agua del predio *El Vínculo*, no es responsable de la vulneración al espacio público y ambiente sano del que fue objeto "*El Humedal Maiporé*".

34.14. Resaltó que el Municipio de Soacha fue omisivo y negligente, al no dar cumplimiento a las obligaciones que exigía el POT, con respecto a medio ambiente, desarrollo urbano, espacio público, etc., y por cuanto nunca presentó las actas de control urbano que le realizó al proyecto Urbanístico Maiporé y que le exige la Ley.

34.15. Indicó que el Municipio permitió que el constructor, el urbanizador, o el solicitante de la licencia, desistieran del plan parcial el 14 de agosto de 2009, misma fecha en la cual se expidió la licencia de urbanismo, incumpliendo el Decreto 4065 de 2008 y el POT del Municipio de Soacha, que establece que es obligación del solicitante de la Licencia, adoptar dicho plan cuando no se cuente con la disponibilidad inmediata de servicios públicos.

34.16. Asimismo, el coadyuvante señaló que la Curaduría núm. 1 del Municipio de Soacha, en la medida que es responsable de la expedición y aprobación de la licencia del Proyecto Urbanístico General 01-09 denominado "*El Vínculo Maiporé*" con Resolución 177 de 14 de agosto de 2009, sin el lleno de los requisitos legales, facilitó que el urbanizador del proyecto contara legalmente con un acto administrativo para el desarrollo del proyecto que vulnera los intereses colectivos.

34.17. En efecto, afirmó que la Fiduciaria Bogotá S.A. presentó la solicitud sin el plano topográfico del predio, documento indispensable para identificar las reservas y afectaciones que presentaba dicho terreno que le fueron manifiestas por la CAR como parte de las concertaciones del Plan Parcial, sin la certificación de disponibilidad de servicios de acueducto y alcantarillado y sin el estudio detallado de amenazas y riesgos por fenómenos de remoción en masa e inundaciones, como tampoco presentó concepto favorable de una autoridad competente en materia ambiental como la CAR, para la solicitud de licencia. Por consiguiente, la

Curaduría incurrió en omisión, al no solicitar los documentos mínimos legales para la expedición de licencia Urbanística 01-09 con Resolución 177 de 14 de agosto de 2009.

34.18. Finalmente sobre la Caja Colombiana de Subsidio Familiar resaltó que toda vez que era el real dueño, desarrollador comercializador, constructor, fideicomitente, etc., del mencionado proyecto, era el directo responsable y actor material de la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia de la Sala

35. Vistos los artículos 16⁵³ de la Ley 472; 150 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011⁵⁴; 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003⁵⁵, esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, en el trámite de las acciones populares.

36. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a emitir el fallo correspondiente.

Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

37. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]”.

⁵³ “[...] **ARTÍCULO 16.- COMPETENCIA.** [...] **Parágrafo.** Hasta tanto entren en funcionamiento los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado [...]”.

⁵⁴ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵⁵ “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”:

38. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2º define las acciones populares como “[...] *los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]*” que se ejercen para “[...] *evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]*”.

39. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

40. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

41. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó lo siguiente:

[...]

*Acorde con el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, el objeto de la acción popular radica en **evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.***

*Por su parte, el artículo 9 de la misma disposición prevé que tal instrumento procede contra toda **acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares***

[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Cabe anotar que las acciones populares tienen carácter restitutorio, es decir, buscan, cuando ello fuere posible, volver las cosas al estado anterior a la violación del derecho, toda vez que su objeto radica en proteger de manera efectiva el interés colectivo, razón por la cual corresponde al juez determinar si es posible dicho restablecimiento, porque de no serlo

procede una indemnización, teniendo claro que la acción popular no persigue un beneficio pecuniario [...] Dentro de este contexto la acción popular se encuentra vinculada estrechamente con el principio de solidaridad consagrado en la Constitución Política, esto es, que constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.

En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...] la Sala encuentra el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual permite el decreto de medidas cautelares de oficio o a petición de parte, antes de notificada la demanda o en cualquier estado del proceso, con el propósito de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiese causado. Aunado a ello, el artículo 26 ibídem, señala que contra el auto que ordena dichas medidas proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deben ser concedidos en el efecto devolutivo... Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas [...]”⁵⁶ (Destaca la Sala).

42. Esta Sala resalta que conforme a los artículos 1, 2, 4 y 9 de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “*toda persona*” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, Radicación núm. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudirse a las acciones pertinentes.

43. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Cuestiones previas

Sobre algunas solicitudes documentales

44. Esta Sala observa que una vez vencido el término probatorio como el dispuesto para presentar alegatos, los coadyuvantes: **Luz Viviana Rosario García**⁵⁷, **José Mauricio Orobajo Portilla**⁵⁸ y **Julio Roberto Palacios Rodríguez**⁵⁹ realizaron diferentes solicitudes de pruebas documentales no sobrevenientes y que consideraban necesarias tanto para presentar sus alegatos de conclusión como para proceder al fallo de segunda instancia.

45. Al respecto, es preciso señalar que si bien las partes tienen la carga de presentar la demanda, pedir pruebas, controvertir las allegadas al proceso, interponer y sustentar los recursos, no es menos cierto que los mismos deberán actuar **dentro de las etapas y términos establecidos en la ley**, por cuanto los términos, por regla general, son perentorios, es decir, improrrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes.

46. En consecuencia, las pruebas deberán solicitarse, practicarse e incorporarse al proceso dentro de los términos y oportunidades señalados para que las

⁵⁷ Cfr. 1240 a 1243 del cuaderno de apelación.

⁵⁸ Cfr. 1336 a 1343, 1373 y 1374, 1416 a 1418 *Ibidem*.

⁵⁹ Cfr. 1420 a 1423 *Ibidem*.

mismas puedan ser valoradas por el Juez. Al respecto esta Corporación⁶⁰ ha manifestado:

“[...]

*Así las cosas, estima la Sala que la negativa del juzgado para decretar las pruebas solicitadas por los coadyuvantes no vulnera los derechos fundamentales de los accionantes, teniendo en cuenta **que para la fecha en que solicitaron las pruebas, éstas ya se estaban practicando, lo que permite inferir que la petición de los actores fue en efecto extemporánea y por lo tanto improcedente** [...] no resulta procedente conceder el amparo solicitado, toda vez que no se pretermitieron instancias procesales u oportunidades que impidieran el acceso a la administración de justicia [...]* (Destaca la Sala).

47. En consecuencia, para la Sala, es claro que al Magistrado Ponente de la presente acción no le era permitido dar trámite a las solicitudes efectuadas por las partes en la etapa posterior señalada por la ley para el decreto y practica de pruebas y que, dicha actuación no genera ningún tipo de nulidad procesal que impida a esta Sala proferir el respectivo fallo, más aún si se tiene en cuenta que el artículo 33 de la Ley 472 señala que: “[...] **Vencido el término del traslado para alegar, el secretario inmediatamente pasará el expediente al despacho para que dicte sentencia, sin que puedan proponerse incidentes, salvo el de recusación, no surtirse actuaciones posteriores distintas a la de expedición de copias, desgloses o certificados, las cuales no interrumpirán el término para proferirlas, ni el turno que le corresponda al proceso [...]**” (Destaca la Sala)

48. Finalmente, para la Sala resulta necesario señalar que las pruebas documentales solicitadas por los coadyuvantes⁶¹ no son relevantes para el caso en concreto, toda vez que las mismas no se relacionan con el objeto de la presente acción popular y como quiera que la licencia del Proyecto General de Urbanismo identificado con núm. APUG 01-09 aprobada mediante Resolución 177 del 14 de agosto de 2009, reposa dentro del expediente en copias auténticas en el cuaderno de pruebas.

⁶⁰ Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Tercera, sentencia de 27 de Marzo de 2014, radicado núm. 68001-23-33-000-2014-00036-01(AC).

⁶¹ Entre ellas: copia auténtica de la solicitud de la licencia y de la licencia del Proyecto General de Urbanismo con núm. AOUG 01-09 con la Resolución 177 de 14 de agosto de 2009 acompañada de todos sus anexos, planos topográficos, urbanísticos y certificados de disponibilidad inmediata para servicios públicos, las pólizas de las garantías del proyecto Maiporé como de las agrupaciones, la respuesta de la CAR al derecho de petición del señor Palacios, radicado núm. 20161117269,

49. Así las cosas, teniendo en cuentas las consideraciones expuestas anteriormente, la Sala desestimaré las solicitudes efectuadas por los coadyuvantes y procederá al estudio de fondo del presente asunto.

Sobre el derecho colectivo objeto de este medio de control

50. Para la Sala es de la mayor importancia reiterar que el presente trámite tiene por objeto la protección del derecho colectivo **al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público** en relación con la ronda hídrica del Humedal “*El Vínculo – Maiporé*”, comoquiera que, a través de diversa acción popular se promovió el amparo, entre otros, al derecho colectivo relativo al goce de un ambiente sano del precitado humedal. Así las cosas, esta Sala solo procederá al estudio del derecho colectivo invocado como vulnerado por la parte actora.

51. En efecto, como se indicó en acápite anterior, el Tribunal consideró que, como quiera que el presente medio de control pretendía la defensa del derecho colectivo **al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público en relación con la ronda hídrica de los cuerpos de agua que hacen parte del Humedal Maiporé**, ello distaba de lo pretendido en la acción popular tramitada bajo el radicado 2011-00225-01, la cual se circunscribía exclusivamente a la protección de los derechos colectivos desarrollados en los literales a), c), g) y m)⁶² del artículo 4 de la Ley 472, esto es: “*el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la seguridad y salubridad públicas y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada*”, razón por la consideró que era improcedente la solicitud de agotamiento de la jurisdicción propuesta por la Caja de Compensación Familiar.

⁶² El artículo 4 de la ley 472 en los precitados literales dispone: “[...] *Derechos e Intereses Colectivos*. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; [...]

c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; [...]

g) La seguridad y salubridad públicas; [...]

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes [...].”

52. En ese orden de ideas, el *a quo*, mediante auto de 11 de julio de 2014⁶³, luego de realizar un breve recuento sobre el agotamiento de la jurisdicción en acciones populares, con apoyo de la jurisprudencia proferida por esta Corporación⁶⁴, confrontó la acción popular identificada con número único de radicación 250002324000201100225-00 con el presente trámite y determinó que no se cumplía con los presupuestos para dar aplicación a la figura del agotamiento de la jurisdicción, por cuanto en dichos medios de control se perseguía la protección de diferentes derechos colectivos: por un lado, los derechos colectivos relacionados con **el ambiente sano** y, por el otro, el derecho colectivo relacionado con el **goce del espacio público**.

53. Es importante resaltar que esta Sección, mediante sentencia de 13 de marzo de 2013⁶⁵, confirmó la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 7 de junio de 2012, dentro del proceso 250002324000201100225-00, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y mediante la cual se ordenó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca que, en desarrollo de los numerales 2, 12 y 17 del artículo 31 de la Ley 99 de 22 de diciembre 1993⁶⁶, **diera aplicación inmediata al principio de precaución en materia ambiental y, en consecuencia, iniciara el correspondiente procedimiento administrativo para verificar la existencia de hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales**; lo anterior, ante el estado de incertidumbre y la existencia de riesgos que se ciernen sobre el medio ambiente, por cuanto, en aplicación del principio de precaución, se debía ordenar la adopción de medidas administrativas que garanticen la prevención y control de los factores de riesgo que con relación al medio ambiente se estuvieran generando.

54. Así las cosas, esta Sala resalta que en el presente asunto **la fijación del problema jurídico se adelantará única y exclusivamente** respecto de la

⁶³ Cfr. 554 a 567 del Cuaderno principal núm. 2.

⁶⁴ Entre otras cito la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P. María Elena Giraldo Gómez de 16 de septiembre de 2004, expediente núm. 2004-00326; Sección Primera, C.P. María Clara Rojas Lasso, Sentencia de 30 de julio de 2009, expediente núm. 11001-03-15-000-2009-00276-01.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa Administrativa, Sección Tercera C.P. Guillermo Vargas Ayala, Rad. Núm.: 25000 2324 000 2011 00225 01

⁶⁶ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

presunta vulneración al derecho colectivo establecido en el artículo 4 literal d) de la Ley 472, relacionado con el **goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público**, en relación con **la ronda hídrica del Humedal Maiporé**, por las razones ya expuestas.

Planteamiento del problema jurídico

55. Esta Sala considera que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si en este caso se vulnera o amenaza el derecho e interés colectivo al **goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, en relación con la zona de protección hídrica del Humedal Maiporé**, teniendo en cuenta que el Tribunal consideró que no existía vulneración o amenaza en virtud de las medidas adoptadas en el proceso identificado con número único de radicación 250002324000201100225-00.

Asimismo, la Sala procederá a determinar si conforme con los argumentos expuestos por los coadyuvantes y a los hechos probados en el proceso, se realizaron intervenciones en zona de espacio público y si ello constituye vulneración o amenaza del derecho colectivo objeto del presente medio de control.

56. Para efectos de resolver el problema jurídico, esta Sala procederá en el siguiente orden: i) requisitos para la procedencia del recurso de apelación para los coadyuvantes en las acciones populares; ii) la procedencia de la acción popular para reclamar el amparo del derecho e interés colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; iii) los humedales bienes de especial importancia ecológica; iv) marco normativo internacional sobre los humedales; v) marco constitucional y legal sobre los humedales; vi) marco normativo sobre los bienes de uso público y de espacio público; vii) los humedales y sus rondas hidráulicas como bienes de uso público; ix) conclusiones al marco normativo y jurisprudencial; finalmente, x) el acervo y análisis probatorio y del caso concreto.

Caso Concreto

57. La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia en primera instancia el 21 de abril de 2016, a través de la cual negó las pretensiones de la demanda al considerar que no existía

vulneración o amenaza alguna del derecho e interés colectivo al **goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público**, bajo el argumento de que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca había desplegado actuaciones tendientes a lograr la recuperación y conservación del “*Humedal Maiporé*”. Consideró que si bien las medidas se habían adoptado en el marco del cumplimiento de las órdenes impartidas en otra acción popular, orientada a la protección a los derechos colectivos relacionados con la protección del medio ambiente, estas habían permitido que se delimitara la ronda de protección del humedal y como consecuencia de ello, se había garantizado la protección al derecho colectivo del espacio público.

58. Por su parte, los coadyuvantes, consideran que la sentencia impugnada debe revocarse con base en los siguientes argumentos:

58.1 Los informes sobre los cuales el *a quo* fundamentó su decisión, esto es, el Informe Técnico Núm. 006 de 4 de enero de 2011 y el Informe Técnico Núm. 0213 de 23 de mayo de 2011, no se encontraban relacionados dentro de los informes oficiales de la CAR, ni se mencionaron en la contestación de la demanda;

58.2. El *a quo* no se pronunció respecto de los tres cuerpos de agua que conforman el “*Humedal Maiporé*” y a su relación con el derecho colectivo invocado por el actor, haciendo referencia solo a dos cuerpos de los tres existentes, lo que permitió que las entidades demandadas dispusieran arbitrariamente de los bienes públicos, lo cual configuró, en su criterio, una vulneración al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

58.3. El *a quo* no tuvo en cuenta la solicitud de los coadyuvantes relacionada con el estudio de la Licencia General de Urbanismo del Proyecto Maiporé APUG 01-09, aprobada mediante Resolución 177 del 14 de Agosto de 2009, y sus soportes, como quiera que la misma contiene toda la información para verificar cómo se diseñó y ejecutó el proyecto, si el urbanizador dentro de sus planos tuvo en cuenta los tres cuerpos de agua, sus rondas y sus escorrentías. Asimismo, señaló que era necesario determinar la responsabilidad de todas las entidades involucradas y no solo de la Corporación Autónoma, razón por la cual, la medida preventiva impuesta a los accionados en cumplimiento de una orden judicial no era suficiente para evitar el daño y la lesión al derecho colectivo deprecado por el actor.

Requisitos para la procedencia del recurso apelación de los coadyuvantes en acciones populares

59. Tratándose de acciones populares, el artículo 24 de la ley 472 faculta a toda persona natural o jurídica para coadyuvar las pretensiones de la demanda, toda vez que la suerte del proceso no solo puede afectar a quien ostenta formalmente la condición de parte demandante sino a todo miembro de la comunidad, sin que sea menester que medie una relación con quien comparece al proceso, puesto que aún de haberla por tratarse de un asunto subjetivo no puede ser materia del proceso.

60. Lo anterior conlleva a que la relación sustancial exigida como condición de aplicación de la intervención adhesiva en la legislación procesal civil, no sea requisito en tratándose de acciones populares, no sólo porque la norma especial no lo exige, sino -fundamentalmente- porque se trata justamente de una acción pública cuyo interés jurídico tutelado es de carácter colectivo y no individual.

61. En consecuencia, este interviniente accesorio no actúa para sostener razones de un derecho ajeno o particular sino, por el contrario para ayudar en la defensa de un derecho cuyo titular es toda la comunidad; sin que exista un interés económico, sino de carácter eminentemente público, propio de la naturaleza este medio de control.

62. La Sala considera que lo anterior no significa que como el interés jurídico que mueve tanto al actor como a su coadyuvante no es otro que la defensa de los derechos e intereses colectivos, éste último pueda establecer en su escrito de impugnación una nueva demanda con pretensiones y derechos distintos a los planteados por el actor, toda vez que no consultaría la finalidad de la coadyuvancia, perfilada justamente para contribuir, asistir o ayudar a la consecución de la defensa de los derechos colectivos invocados. Así las cosas, la legitimación del coadyuvante en este tipo de acciones colectivas es limitada.

63. Así lo ha señalado esta Corporación⁶⁷:

⁶⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia de trece (13) de agosto de dos mil ocho (2008). Radicación número: 25000-23-27-000-2004-00888-01(AP).

*“[...] Las facultades del coadyuvante también en estas acciones constitucionales se contraen, entonces, a **efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, toda vez que no se trata de un sustituto procesal que actúa a nombre propio, sino un interviniente secundario y como parte accesoría**, como certeramente apunta el profesor Devis Echandía,⁶⁸ **no puede hacer valer una pretensión diversa en el juicio.**”*

*De ahí que tratándose del coadyuvante en lo activo, **éste pueda en su escrito reforzar** los argumentos presentados en la demanda, para lo cual -por supuesto- podrá pedir la práctica de pruebas, participar en su recepción, proponer recusaciones, **interponer recursos**, discutir los alegatos de la parte contraria etc.*

(Destaca la Sala)

[...]”.

64. Se tiene entonces que el coadyuvante es un tercero que coopera y ayuda con el interés de un desenlace favorable del proceso, pero no se trata *“[...] de una nueva demanda del coadyuvante que amplíe el objeto del proceso, sino de su intervención en la cuestión trabada entre las partes, dirigida a favor de una de ellas”⁶⁹.*

65. Lo anterior significa que, como lo ha manifestado en reiteradas ocasiones esta Corporación⁷⁰, tratándose del recurso de apelación interpuesto por los coadyuvantes, este tiene que guardar estrecha relación con las pretensiones iniciales del actor y la defensa de los derechos e intereses colectivos invocados por el mismo en su escrito de demanda. En efecto, los coadyuvantes se encuentran legitimados para impugnar la sentencia proferida por el Tribunal en primera instancia, con base en lo dispuesto por el artículo 71 del Código General de Proceso, aplicable al caso por disposición expresa de los artículos 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 44 de la Ley 472, de conformidad con los cuales el coadyuvante puede efectuar todos los actos procesales permitidos a las partes a que ayuda.

66. Para el caso en concreto, la Sala observa que si bien los coadyuvantes buscan un pronunciamiento sobre las situaciones referidas en los numerales 25, 25.2,

⁶⁸ Devis Echandía, Hernando, *Nociones generales de derecho procesal civil*, Aguilar, Madrid, 1966, p. 431.

⁶⁹ MORALES, *ibíd.* p. 266

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 10 de Abril de 2014, Radicación número: 17001-33-31-003-2009-00121-01(AP); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de octubre 28 de 2010, Expediente 2005-00521-01, M.P. María Elizabeth García González; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: William Giraldo Giraldo, sentencia de 4 de junio de 2009. Radicado número: 44001233100020060062201

58.1, 58.2 y 58.3, relacionadas con la protección del derecho colectivo relativo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, objeto de esta acción popular, también persiguen el pronunciamiento de esta Sala en relación con otras situaciones de carácter particular o con un interés diverso a las pretensiones de la presente acción popular, entre ellas: i) sobre la legalidad de la licencia urbanística del Proyecto El Vínculo - Maiporé y el cumplimiento de los requisitos para su expedición; ii) sobre el “*silencio administrativo positivo de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca*” (SIC), en relación a un derecho de petición presentado por la coadyuvancia; y iii) sobre el incumplimiento de las medidas de restablecimiento al derecho a un ambiente sano impartidas dentro del proceso 2011 -00225, lo que permitió que los coadyuvantes fueran víctimas de “*una serie de engaños*” al comprar de buena fe una vivienda con vicios.

67. El Consejo de Estado sobre la improcedencia de perseguir un interés diverso a las pretensiones del actor por parte de los coadyuvantes, ha señalado⁷¹:

*“[...] A diferencia del proceso civil el coadyuvante en acciones populares no tiene la carga de aducir los medios de prueba que acrediten el interés que tiene para intervenir en el proceso, vale decir, acreditar la existencia de la relación sustancial que sólo es exigida por el artículo 52 del CPC, pero no por la ley 472. Lo anterior, sin embargo, **no significa que como el interés jurídico que mueve tanto al actor como a su coadyuvante no es otro que la defensa de lo colectivo, éste último pueda establecer a su criterio una nueva demanda con pretensiones y derechos distintos a los planteados por el escrito de demanda, pues ello no consultaría la finalidad de la coadyuvancia [...]**”.*

68. Así las cosas, y comoquiera que algunos de los argumentos de impugnación de los coadyuvantes no guardan relación directa con las pretensiones del actor toda vez que persiguen un pronunciamiento sobre situaciones de carácter particular, esto es, sobre la presunta vulneración al derecho de petición y sobre una posible estafa, así como un pronunciamiento sobre un interés diverso al planteado por el actor, en la medida que pretenden se estudie la legalidad de la licencia de construcción expedida para el desarrollo del proyecto urbanístico en defensa de un interés particular, esta Sala para determinar el problema jurídico en el presente asunto, solo tuvo en cuenta los argumentos de impugnación que guardaban estrecha relación con la presunta vulneración del derecho colectivo invocado por el actor, esto es, el relativo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P.: Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia de trece (13) de agosto de dos mil ocho (2008). Radicación número: 25000-23-27-000-2004-00888-01(AP).

69. Aunque lo expuesto sería suficiente para explicar por qué la Sala no se pronunciará sobre las afirmaciones de los coadyuvantes que pretendan proteger un interés diferente al derecho colectivo relativo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público se estima necesario recordar que, dentro de los presupuestos para la procedencia del presente medio de control, expuestos en capítulos precedentes, **se tiene que dicho amparo se ha instituido para la defensa y protección de los derechos colectivos y no de carácter particular** y que procede solo de forma subsidiaria. En ese orden, si los coadyuvantes han encontrado que sus derechos particulares han sido vulnerados, pueden solicitar su protección a través de los mecanismos idóneos instituidos para ello y ante las autoridades judiciales ordinarias.

En conclusión, la Sala considera que en este caso es procedente el recurso apelación interpuesto de los coadyuvantes en relación con la protección del derecho colectivo relativo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

Procedencia de la acción popular para reclamar el amparo del derecho e interés colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

70. El derecho al goce del espacio público y los deberes de las autoridades en torno al mismo están previstos en el artículo 82 de la Constitución Política⁷², y del cual se puede señalar que:

“[...]”

*Es deber del Estado, y, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la **integridad** del espacio público; (2) velar por su **destinación al uso común**; (3) asegurar la efectividad del carácter **prevalente** del uso común del espacio público sobre el interés particular; (4) ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros; (5) Es un derecho e interés colectivo; (6) Constituye el objeto material de las acciones*

⁷² El artículo Artículo 82 C.P. señala que: “[...] es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común

populares y es uno de los bienes jurídicamente garantizables a través de ellas.

[...].”

71. Por su parte, los artículos 2º, 4º y 9º de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, establecen que la acción popular es el medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos “[...] relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella [...]” y que se ejerce “[...] para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

72. Finalmente, los artículos 5.º y 7.º de la Ley 9 de 11 de enero 1989 ⁷³ definen el espacio público así:

“[...] el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

[...]

Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares [...].

73. Por lo expuesto, resulta clara la protección constitucional y legal del espacio público a través del presente medio de control cuando este se vea amenazado o vulnerado, siendo deber del estado y de sus asociados intervenir para su protección.

74. En este punto, resulta importante aclarar, en primer orden, que es diferente el examen de legalidad que se realiza a los actos expedidos por los curadores urbanos al estudio que se realiza dentro del presente medio de control, cuyo

⁷³ «Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.»

objeto es determinar la existencia de una vulneración o amenaza a los derechos colectivos con ocasión de la expedición de ese acto; al respecto, esta Corporación ha señalado lo siguiente⁷⁴:

*“El artículo 15 de la Ley 472 de 1998 dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Lo anterior significa, en primer lugar, que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: a), que se trate de situaciones actuales que impliquen un peligro contingente, una amenaza, vulneración o agravio de uno o varios derechos o intereses colectivos y b), que esas situaciones se deban a acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares. Ambos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo. **En segundo lugar, que la acción popular puede ejercerse respecto de actos administrativos en la medida en que su existencia o ejecución implique un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y por lo tanto con el único fin de evitar el primero o hacer cesar los segundos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, de suerte que sólo en esas circunstancias, esto es, cuando se vulnere o amenace un derecho colectivo y con el exclusivo fin de procurar su protección, es posible que en virtud de dicha acción se examine la legalidad de un acto administrativo o la conveniencia o condiciones de su ejecución, sin que ello signifique que la misma sustituya o desplace las acciones contencioso administrativas previstas como mecanismos normales para el control de legalidad de los actos administrativos**³² [...]”.*

75. En segundo orden, es preciso señalar que compete a los municipios proteger el uso y goce del espacio público en su jurisdicción, de acuerdo con los artículos 82 y 315, numeral 1.º de la Constitución Política y 5.º de la Ley 9 de 1989, que atribuyen dicha labor a los alcaldes como primera autoridad de policía en su respectivo municipio y, por lo tanto, el deber legal de hacer cumplir las normas constitucionales y legales.

76. De acuerdo con el artículo 54 del Decreto 1600 de 20 de mayo de 2005, corresponde a los alcaldes municipales o distritales, directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la **vigilancia y control durante la ejecución de las obras**, con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el plan de ordenamiento territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden

⁷⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, C.P.: Rafael Ostau De Lafont Pianeta, sentencia de 5 de febrero de 2004, EXP: 70001-23-31-000-2002-00874-01 (AP).

jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses de la sociedad en general y los intereses colectivos.

Los humedales como bienes de especial importancia ecológica – definición y tipos de humedales

77. En el ordenamiento jurídico Colombiano, el artículo 1º de la Ley 357⁷⁵ de 21 de enero de 1997⁷⁶ establece que los humedales son “[...] *las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural y 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 [...]*”.

78. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los humedales no solo están conformados por el cuerpo de agua o zona de inundación, sino por áreas de transición tales como **la ronda hídrica**⁷⁷ y **la zona de manejo y preservación ambiental**⁷⁸.

79. Inicialmente se tiene que la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, le atribuye a los humedales su importancia ecológica por cuanto sirven precisamente como hábitats de aves acuáticas. Sin embargo, los estudios científicos han permitido concluir que los humedales cumplen otras funciones relacionadas con el equilibrio de los micro y macro ecosistemas por cuanto son cuna de diversidad biológica y fuentes de agua y productividad primaria de las diversas especies vegetales y animales que dependen de ellos para subsistir.

80. En ese mismo sentido, la Convención ha señalado que los humedales son indispensables por los innumerables beneficios o "servicios ecosistémicos" que

⁷⁵ En estos mismos términos el artículo 1.º del Decreto 2052 de 15 de octubre de 1999 “Por el cual se promulga la “Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas”, se refiere a los humedales.

⁷⁶ Por medio de la cual se aprueba la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, conocida como la “Convención de Ramsar”. Declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-582 de 13 de noviembre de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, expediente LAT-101. En vigor para el Estado Colombiano desde el 10 de noviembre de 1999.

⁷⁷ Según el Decreto Ley 2811 de 1974 es la franja paralela a la línea media del cauce alrededor de los nacimientos o cuerpos de agua, hasta de 30 metros de ancho (a cada lado de los cauces).

⁷⁸ Es la franja de terreno de propiedad pública o privada contigua a la ronda hídrica, destinada principalmente al mantenimiento, protección, preservación o restauración ecológica de los cuerpos y cursos de agua y ecosistemas aledaños.

brindan a la humanidad, desde el suministro de agua dulce, alimentos y materiales de construcción y biodiversidad, hasta control de crecidas, recarga de aguas subterráneas y mitigación del cambio climático.

81. De igual forma, la Convención de Ramsar ha adoptado un Sistema de Clasificación de Tipos de Humedales que incluye 42 tipos, agrupados en tres categorías: humedales marinos y costeros, humedales continentales y humedales artificiales⁷⁹. Actualmente se conocen cinco categorías de humedales:

- i) Marinos (humedales costeros, inclusive lagunas costeras, costas rocosas y arrecifes de coral);
- ii) Estuarinos; incluidos deltas, marismas de marea y manglares;
- iii) Lacustres; humedales asociados con lagos;
- iv) Ribereños; humedales adyacentes a ríos y arroyos; y
- v) Palustres: es decir, “pantanosos” - marismas, pantanos y ciénagas.

82. Además, existen humedales artificiales, como por ejemplo los estanques de cría de peces y camarones, estanques de granjas, tierras agrícolas de regadío, depresiones inundadas salinas, embalses, estanques de grava, piletas de aguas residuales y canales.

Marco normativo internacional sobre los humedales

i) Convención de Ramsar

83. Preocupados por el futuro de los humedales en el mundo, los Estados, las ONG, así como ambientalistas de diferentes países, solicitaron durante la Conferencia MAR⁸⁰, organizada en 1962, la creación de un tratado internacional para su protección y conservación, así como la elaboración de una lista de humedales de importancia internacional.

80.1. Así pues, dieciocho Estados acordaron la “*Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves*”

⁷⁹ Cfr. "Ramsar Classification System for Wetland Type", Annex I of the Information sheet.

⁸⁰ O de MARshes, MARécages, MARismas

Acuáticas”, adoptado el 3 de febrero de 1971; sin embargo, solo hasta diciembre de 1975, el Convenio pudo entrar en vigor cuando se oficializó ante la Unesco⁸¹. Desde su adopción ha sido enmendada en dos ocasiones: por un protocolo (un nuevo tratado que enmienda el tratado original) en diciembre de 1982⁸² y por una serie de enmiendas al tratado original, conocidas como las “Enmiendas de Regina”, de 1987⁸³, convirtiéndose en el primero de los tratados modernos de carácter intergubernamental sobre conservación y uso sostenible de los recursos naturales⁸⁴.

80.2. Vale decir que los Estados Contratantes de la Convención deben aceptar cuatro compromisos principales, a saber: i) Inscripción de sitios en la Lista⁸⁵; ii) Uso racional⁸⁶; iii) Reservas y capacitación⁸⁷ y iv) la cooperación internacional⁸⁸. En desarrollo de lo anterior, los Estados han interpretado y ampliado las obligaciones anteriormente descritas y han elaborado lineamientos para facilitar su cumplimiento, los cuales han sido publicados en la serie de Manuales de Ramsar y sirven como guía para abordar el manejo y uso racional de todos aquellos humedales que no estén enlistados como humedales de importancia internacional.

ii) Manual de Ramsar sobre Uso Racional

84. Los Estados Contratantes⁸⁹, han adoptado diferentes lineamientos sobre varios temas que han servido de base para la preparación de una serie de

⁸¹ La Convención de Ramsar no forma parte del sistema de convenios y acuerdos sobre medio ambiente de las Naciones Unidas y la UNESCO. La Convención depende únicamente de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP) y su administración corriente ha sido confiada a una secretaría, bajo la autoridad de un Comité Permanente elegido por la COP. La Secretaría de Ramsar está alojada, en virtud de un contrato, en la sede de la UICN–Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza en Gland (Suiza).

⁸² El Protocolo de París fue aprobado en una Reunión Extraordinaria de la Conferencia de las Partes Contratantes celebrada en la sede de la UNESCO en París en diciembre de 1982. El Protocolo, que entró en vigor en 1986, estableció un procedimiento para enmendar la Convención (Artículo 10 bis) y adoptó versiones oficiales del tratado en alemán, árabe, español, francés, inglés y ruso.

⁸³ Las Enmiendas de Regina son una serie de enmiendas a los Artículos 6 y 7 que se aceptaron en una Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes celebrada en Regina (Canadá) en 1987. Las enmiendas especificaron las atribuciones de la Conferencia de las Partes, establecieron un Comité Permanente entre reuniones de la Conferencia y tanto una secretaría permanente como un presupuesto para la Convención.

⁸⁴ Secretaría de la Convención de Ramsar, 2006. Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971), 4a. edición. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).

⁸⁵ Artículos 2 y 2.1 de la Convención.

⁸⁶ Artículos 3 y 3.1. *Ibidem*.

⁸⁷ Artículo 4 *Ibidem*.

⁸⁸ Artículo 5 *Ibidem*.

⁸⁹ La Secretaría de la Convención ha preparado una serie de manuales después de las reuniones 7ª, 8ª, 9ª y 10ª de la Conferencia de las Partes Contratantes (COP7, COP8, COP9, y COP10)

manuales para asistir a quienes tengan interés o estén directamente implicados en la aplicación de la Convención en los planos internacional, regional, nacional, subnacional o local.

81.1. La finalidad de los Manuales de Ramsar es organizar **el material de orientación** a partir de las decisiones pertinentes adoptadas por los Estados Contratantes a lo largo de los años respecto de diferentes temas. De este modo se ayuda a los profesionales a aplicar la práctica idónea acordada internacionalmente en la forma que resulte más conveniente y que más naturalmente se adapte al propio entorno de trabajo cotidiano.

81.2. La 3ª Conferencia de los Estados Contratantes en la Convención de Ramsar (COP3, 1987) definió el uso racional de los humedales como el *uso sostenible* para beneficio de las personas de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema. De igual forma, definió el “uso sostenible” como: *“el uso de un humedal por los seres humanos de modo que produzca el mayor beneficio continuo para las generaciones presentes, manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras”*.

81.3. Asimismo, la COP3 de Ramsar reconoció que tanto la política de uso racional como las acciones emprendidas para el manejo de sitios forman parte integrante del desarrollo sostenible; así las cosas, parece lógico que en lugar de equiparar simplemente el uso racional con uso sostenible, resulte más apropiado e idóneo definir el uso racional en el contexto del desarrollo sostenible.

81.4. Por su parte, la cuarta edición del Manual de Ramsar, para el uso de racional de los humedales, actualizó la definición de “uso racional” y lo definió como “[...] *el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible [...]*”⁹⁰.

celebradas, respectivamente, en San José (Costa Rica), en mayo de 1999, Valencia (España), en noviembre de 2002, Kampala (Uganda), en noviembre de 2005, y Changwon, República de Corea en octubre y noviembre 2008.

⁹⁰ La frase “dentro del contexto del desarrollo sostenible” está dirigida a reconocer que si bien es inevitable que se lleven a cabo actividades de desarrollo en algunos humedales, y que muchas de esas actividades generan importantes beneficios para la sociedad, estas pueden emprenderse de manera sostenible, mediante la aplicación de los enfoques elaborados por la Convención, y que no es apropiado dar por sentado que el “desarrollo” es un objetivo para todos los humedales. Consulte

81.5. Lo anterior, en concordancia con lo establecido por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)⁹¹, el cual ha descrito su “enfoque basado en el ecosistema” como un enfoque global del Convenio para su aplicación. Así, el Convenio ha precisado que el “enfoque por ecosistemas” debe ser entendido como: “[...] una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos por la que se promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo [...]”.

81.6. El enfoque por ecosistemas se basa en la aplicación de las metodologías científicas adecuadas y en él se presta atención prioritaria a los niveles de la organización biológica que abarcan los procesos esenciales, las funciones y las interacciones entre organismos y su medio ambiente. En dicho enfoque, se reconoce que los seres humanos con su diversidad cultural, constituyen un componente integral de muchos ecosistemas. Por ende, el concepto global de “enfoque por ecosistemas” del CDB puede considerarse coherente con el concepto global de “uso racional” de Ramsar.

81.7. Para coadyuvar a las Partes en la aplicación del concepto de uso racional, el Grupo de Trabajo sobre Uso Racional, establecido en Regina, elaboró algunas directrices para la aplicación de dicho concepto, que la 4ª Conferencia de las Partes adoptó en Montreux (Suiza) en 1990. Asimismo, se instituyó el Proyecto sobre Uso Racional, labor que culminó en las orientaciones adicionales para la aplicación del concepto de uso racional, adoptadas por las Partes en su 5ª Reunión, celebrada en 1993. En las “Directrices sobre Uso Racional” originales se subraya que es importante para los Estados Contratantes que:

i) **Adopten políticas nacionales de humedales**, lo que supone revisar su legislación y sus instituciones para encarar los asuntos relativos a los humedales (bien como instrumentos de política autónomos o parte de planes nacionales de

los Manuales 13, Inventario, evaluación y monitoreo, 18, Manejo de humedales, y 19, Cómo abordar la modificación de las características ecológicas de los humedales.

⁹¹ El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es un tratado internacional jurídicamente vinculante con tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Su objetivo general es promover medidas que conduzcan a un futuro sostenible. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) quedó listo para la firma el 5 de junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

medio ambiente, estrategias nacionales de biodiversidad, planes nacionales de desarrollo, u otros mecanismos de planificación nacional estratégica);

ii) **Realicen inventarios nacionales**, monitoreo, investigación, capacitación, educación y concienciación del público sobre los humedales; y

iii) **Tomen medidas en humedales** elaborando planes de manejo integrados que abarquen los humedales **en todos sus aspectos y sus relaciones con la correspondiente cuenca de captación.**

81.8. Finalmente como resultado de la Convención de Ramsar, en la Séptima Reunión de la Conferencia de los Estados Contratantes de la Convención sobre los Humedales⁹², se aprobaron los *“Lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales”* en los cuales se fijaron los elementos para lograr su conservación y que en la actualidad como se indicó, sirven de guía para el manejo y protección no solo de los humedales de importancia internacional, sino de cualquier tipo de humedal.

Marco Constitucional y legal de los humedales

85. Con anterioridad a la promulgación de la Constitución Política, el artículo 137 del Decreto Ley 2811 de 18 de diciembre 1974 ya establecía la especial protección y control de la que eran objeto las fuentes, cascadas, lagos y otras corrientes de agua naturales o artificiales, que se encontraran en áreas declaradas dignas de protección, en tanto que el artículo 47 del precitado Decreto estableció que podría declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando fuera necesario, para adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, entre otros [...].”

86. Por su parte, la Constitución Política, establece en su Artículo 8.º la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. A su turno, el artículo 79 establece el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, señalando el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

⁹² Realizada en San José (Costa Rica) del 10 al 18 de mayo de 1999.

87. En correspondencia con lo anterior, el Artículo 80 de la Constitución Política, señala que:

*“[...] El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar **su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.**”*

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas [...]”.

88. Finalmente, los artículos 95 y 334 constitucionales prescriben que el ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos implica responsabilidades, entre ellas la de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. En ese orden y como quiera que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, este *“[...] intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario [...]”.*

89. De lo anterior, se tiene que la Constitución Política de 1991 elevó a norma constitucional la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

90. La Ley 99, a fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación y el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, señaló que las mismas se sujetarían a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

91. Asimismo, en el numeral 24 del artículo 5.º de la Ley 99 se estableció la responsabilidad del entonces Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en relación con los humedales y señaló que: “[...] *le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas y demás ecosistemas hídricos continentales [...]*”.

92. A su turno, el artículo 65 de la precitada Ley estableció las funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá en materia ambiental, a saber:

“[...] Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley.

Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.

Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los

deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.

Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas [...]”.

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

94. En la Política Nacional para los Humedales⁹³ se dispuso que la gestión ambiental de estos ecosistemas debe estar enmarcada en el conjunto de principios fundamentales desarrollados por la Ley 99, los cuales se dirigen, entre otros, a asegurar que la formulación, concertación y adopción de las políticas orientadas a la conservación y uso sostenible de los humedales sean temas de

⁹³ www.minambiente.gov.co/.../politica/polit_nal_humedales_int_colombia.pdf

inaplazable consideración en los procesos de toma de decisiones tanto en el ámbito público como privado.

95. Asimismo, dando cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley 357, el Ministerio, mediante la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004, adoptó unas medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia; Al respecto, se destaca el artículo 3.º de la Resolución según el cual “[...] *Las autoridades ambientales competentes deberán elaborar y ejecutar los planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción, los cuales deberán partir de una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de las medidas de manejo con la participación de los distintos interesados. El Plan de manejo ambiental deberá garantizar el uso sostenible y el mantenimiento de su diversidad y productividad biológica [...]*”.

96. De igual forma y en desarrollo de lo dispuesto en la precitada resolución, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 196 del 1 de febrero de 2006, por medio de la cual se adoptó la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia; así, el Anexo 1C de dicha resolución contiene los criterios para la identificación y la delimitación de los humedales y en sus Pasos 4 y 5 establece la forma de determinar los límites de los mismos, así como la de su franja paralela de protección.

97. Sobre el tema, es preciso reiterar que en el ordenamiento jurídico colombiano los humedales sólo fueron definidos en la Ley 357, razón por la cual, para efectos de determinar el régimen jurídico de los humedales y de las rondas hidráulicas, es necesario remitirse a las normas generales sobre aguas, lagunas, pantanos y lechos de los cauces naturales.

Marco normativo sobre los bienes de uso público y espacio público

98. Antes de la Constitución política de 1991 el marco normativo sobre los bienes de uso público se encontraba contenido en el Código Civil. En efecto, el artículo 674 del Código Civil establece que son bienes de uso público aquellos cuyo “[...] *uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos; se llaman bienes de la unión de uso público o bienes públicos del territorio [...]*”.

99. Por su parte y en relación con el espacio público, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, señala:

*[...] **Artículo 5º.** "Entiéndase por espacio público el conjunto de **inmuebles públicos** y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, **por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.***

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación, y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo [...]. (Destaca la Sala)

100. Posteriormente, el Constituyente de 1991 consideró necesario brindar al espacio público una protección expresa de rango constitucional; decisión que en criterio de la Corte Constitucional es claramente compatible con los principios que orientan la Carta Política y con el señalamiento del tipo de Estado en el que aspiran vivir los colombianos. Al respecto, en sentencia C-265 de 2002, la Alta Corte consideró que *"[...] Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho **guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (Ibíd.), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes [...].**"* (Destacado de la Sala).

101. De igual forma, sobre los bienes de uso público, el artículo 63 de la Constitución Política, señala que *"[...] Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables [...]."*

102. En este sentido, el artículo 139 de la Ley 1801 de 29 de julio 2016⁹⁴ establece:

“[...] Artículo 139. Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional [...]”. (Destaca la Sala).

103. Así, es claro que la calidad de vida de las personas que habitan un determinado lugar está íntimamente ligada a la posibilidad de contar con espacios de encuentro y circulación que hagan posible la construcción de un tejido social en el que cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades. De esta manera, la defensa del espacio público contribuye a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad.

104. Es importante precisar que de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Soacha, Decreto Distrital 046 de 2000, el espacio público es:

“[...]”

Artículo 252 PARTE II: ESPACIO PÚBLICO. DEFINICIÓN Y GENERALIDADES. DEFINICIÓN DE ESPACIO PÚBLICO. DEFINICIÓN DE ESPACIO PÚBLICO. Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes. Constituyen el espacio público de la ciudad, las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo [...]”.

⁹⁴ Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

105. De esta manera, constituyen el espacio público, entre otros, los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público, así como las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Los humedales y sus rondas hidráulicas como bienes de uso público y espacio público

106. El artículo 80 del Decreto Ley 2811 de 1974 **previó que, sin perjuicio de los derechos privados adquiridos conforme a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles; asimismo, el artículo 81 estableció que, en los términos del artículo 667 del Código Civil, sólo se considerarían como aguas del dominio privado aquellas que nacen y mueren en una misma heredad. Adicionalmente, el artículo 83 estableció como bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: el lecho de los depósitos naturales de agua y una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho.**

107. Al respecto, es necesario aclarar que el artículo 7.º del Decreto 1541 de 1978⁹⁵ **precisó que el dominio que ejerce la Nación sobre las aguas de uso público no implica el usufructo como bienes fiscales, sino el control y vigilancia sobre el uso y goce que le corresponde a los particulares.** Por su parte, el artículo 17 del mismo Decreto señaló que el dominio privado de las aguas, esto es, el que se ostenta en virtud de un derecho adquirido antes de la entrada en vigencia del Código Civil o de lo establecido en su artículo 677, **se debe ejercer como función social y, por lo tanto, sometido a las limitaciones legales impuestas.**

⁹⁵ El artículo 7 El dominio que ejerce la Nación sobre las aguas de uso público, conforme al artículo 80 del Decreto-Ley 2811 de 1974, no implica su usufructo como bienes fiscales, sino por pertenecer a ellas al Estado, a éste incumbe el control o supervigilancia sobre el uso y goce que les corresponden a los particulares, de conformidad con las reglas del Decreto-Ley 2811 de 1974 y las contenidas en el presente Decreto.

108. Asimismo, la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional son concordantes en tener a los humedales como **bienes de uso público**⁹⁶ dadas sus características y funciones naturales, **con excepción de los que nazcan y mueran dentro de una misma heredad o se encuentren en predios de propiedad privada**, los cuales se consideran privados, aunque en este caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente imponer limitaciones con el fin de conservarlos⁹⁷, evento en el cual se trata de humedales por destinación jurídica.

109. Es importante resaltar que la jurisprudencia y demás pronunciamientos de esta Corporación han sido extensos en relación con los humedales, su protección y la necesidad de recuperarlos como bienes de uso público⁹⁸. Se destaca de manera especial el concepto que rindió la Sala de Consulta y Servicio Civil en el expediente Núm. 642 de 28 de octubre de 1994⁹⁹, en el cual señaló:

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

***Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público** y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular [...]”.*

110. Conforme a lo anterior se resalta el carácter de bien de uso público atribuido a los humedales, la función ecológica como reserva natural de recursos hídricos y las limitaciones que resulta permisible imponer a los propietarios de los predios en los que se localicen humedales, por razones de interés general.

⁹⁶Véase entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de veintiséis (26) de octubre de dos mil nueve (2009), C.P. Héctor J. Romero Díaz, Radicación número: 25000-23-27- 000-2000-00444-03(15266); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015), C.P. Danilo Rojas Betancourth, Radicación número: 25000-23-26-000-2002-00708-01(29175); Corte Constitucional, sentencia de veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013), M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Referencia: expediente T-3.011.980;

⁹⁷ Cfr. Artículos 677 del Código Civil y 67 del Decreto 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente.

⁹⁸ Sentencia del Consejo de Estado, Radicado AP-083 del 21 de septiembre de 2000, magistrado ponente Gabriel Mendoza, actor Raúl Muñoz C. Sentencia del Consejo de Estado del 19 de diciembre de 1995, magistrado ponente Rodrigo Ramírez González, actor Fundación Humedal La Conejera, expediente núm. 3476.

⁹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Javier Henao Hidrón, concepto del 28 de octubre de 1994, expediente núm. 642

111. En efecto, la Sala de Consulta señaló que la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente imponer limitaciones con el objeto de conservarlos, en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el particular.

112. Sobre el tema específico de las rondas hidráulicas, el 26 de julio de 2007 la Sala de Consulta¹⁰⁰ se pronunció en sentido similar al reseñado al resolver una consulta referente a la adjudicación de unos terrenos riberaños. En dicha ocasión se planteaba si el fenómeno de aluvión, establecido por el Código Civil, podía ser una forma de accesión y, por lo tanto, un modo de adquirir el dominio. Al responder el interrogante, la Sala de Consulta analizó específicamente el régimen jurídico de las rondas hidráulicas:

*“[...] Se tiene, pues, que por expreso mandato legal, a partir del 18 de diciembre de 1974, las aguas, las superficies por donde se conducen, sus playas, y **una faja de hasta treinta metros de ancho paralela al cauce, pasaron a ser bienes del dominio público del Estado, inalienables, imprescriptibles y no adjudicables.***

*La consecuencia evidente del aserto anterior consiste en **que dicho terreno llamado de aluvión es de dominio público, inalienable e imprescriptible; que no puede convertirse en propiedad privada mediante el fenómeno de la accesión dado que es inalienable, esto es, que está por fuera del comercio y por lo mismo no es objeto de apropiación ni negociación entre particulares**¹⁰¹.*

Ahora bien, el dominio público y las características inherentes a éste, permiten ubicar los bienes relacionados en el mismo artículo 83, y por ende, los terrenos de aluvión, en la categoría de bienes de uso público que junto con los bienes fiscales, integran en el código Civil los bienes de la Unión, y que entre sí se diferencian por su uso y por el significado y alcance del derecho de propiedad que en uno y otro caso ejercen la Nación y las demás entidades públicas respecto de ellos [...].

113. Ahora, sobre los elementos constitutivos del espacio público, se tiene que el artículo 5 del Decreto Nacional 1504 de 4 de agosto de 1998¹⁰², prevé:

*“[...] **Artículo 5º.- El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:***

I. Elementos constitutivos

¹⁰⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo, concepto de 26 de julio de 2007, rad. 1825.

¹⁰¹ [5] *En el mismo sentido puede verse la literatura jurídica sobre el particular.*

¹⁰² Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial

1) Elementos constitutivos naturales:

a. Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados;

b. Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por:

i) Elementos naturales, relacionados con **corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;**

[...]. (Destaca la Sala).

114. Aunado a lo anterior, el precitado artículo 139 de la Ley 1801 al respecto, establece:

“[...] Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo [...]” (Destacado de la Sala).

115. Finalmente, vale decir que la Corte Constitucional mediante la Sentencia SU - 842 de 21 de noviembre de 2013¹⁰³, sobre los elementos constitutivos del espacio público, consideró:

“[...] El espacio público:

[...]

¹⁰³ Referencia: Expediente T-3.011.980. Accionante: Juan Manuel Benítez, Demandados: Consejo de Estado – Sección Primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección “A”. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

el Constituyente de 1991 amplió la idea tradicionalmente aceptada en los artículos 674 y 678 del Código Civil, teniendo en cuenta que no se limita a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes, caminos ríos y lagos) señalados en dicha legislación, **sino que se extiende a todos aquellos inmuebles públicos**, y a algunos elementos específicos de los inmuebles de propiedad de los particulares, que al ser afectados al interés general en virtud de la Constitución o la ley, **o por sus características arquitectónicas naturales, están destinados a la utilización colectiva.**

[...] dentro de los elementos constitutivos naturales, en el rubro de áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico, figuran:

ii) [Los] **Elementos artificiales o contruidos**, relacionados con **corrientes de agua**, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, **rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental**, y **relacionados con cuerpos de agua tales como:** embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, **rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;**

De lo expuesto se sigue que las calles, andenes, ciclovías, ciclorrhutas, rondas hídricas o hidráulicas y las zonas de manejo y preservación ambiental, entre otras, forman parte del espacio público, y que los humedales están constituidos jurídicamente como bienes de uso público de especial protección ecológica [...] (Destacado de la Sala).

116. Sobre el mismo aspecto, el Consejo de Estado¹⁰⁴ ha manifestado lo siguiente:

“[...] Por su parte, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 prescribe que, al margen del dominio público o privado, las fuentes de agua y sus franjas de retiro son constitutivas del espacio público y, por lo tanto, la defensa de su integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual puede ser solicitada por cualquier persona a través del ejercicio de acciones populares¹⁰⁵. Estas disposiciones fueron precisadas posteriormente en el Decreto 1504 de 1998 en el cual se consagró que el **espacio público está constituido tanto por los bienes de uso público como por **“los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público”** (artículo 3) e **incluyó expresamente dentro de los elementos naturales constitutivos del espacio público, tanto los humedales como sus rondas hidráulicas**, aunque, dada la necesidad de proteger su frágil equilibrio como ecosistema, no le sean aplicables todos los principios de aquel [...]**”¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. C.P. Danilo Rojas Betancourth. 29 de abril de dos mil quince (2015), Radicación número: 25000-23-26-000-2002-00708-01(29175).

¹⁰⁵ En efecto, el artículo 8 de la Ley 9 de 1989 consagraba: “Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios”.

¹⁰⁶ En efecto, al fallar una acción popular interpuesta por la Junta de Acción Comunal Barrio Niza Sur para obtener la protección de derechos colectivos ligados al mantenimiento del humedal

117. Recapitulando se tiene entonces que, jurídicamente, los humedales, por regla general, son de uso público así como el lecho de sus depósitos naturales; de manera excepcional, se reconoce el dominio privado sobre esos bienes cuando, en los términos del artículo 677 del Código Civil, nacen y mueren en la misma heredad, o bien porque, al momento de entrar a regir el Código de Recursos Naturales, esto es, el 18 de agosto de 1974, ya se habían constituido derechos adquiridos sobre ellos. Lo mismo ocurre respecto de las fajas paralelas de hasta treinta metros de ancho de los cauces permanentes –rondas hidráulicas- pues, en principio, **son bienes de uso público**, en los términos del Decreto 2811 de 1974, y únicamente se consideran del dominio privado cuando, sobre ellos se consolidaron derechos adquiridos antes del 18 de agosto de 1974.

118. De igual forma que las rondas hidráulicas de los humedales, en tanto son necesarias para la conservación del equilibrio ecológico y su protección, es un elemento natural constitutivo del espacio público sujeto de protección constitucional, esto es, mediante el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

Conclusiones al marco normativo y jurisprudencial

119. De lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que, los humedales cobran especial importancia por los innumerables beneficios ecosistémicos que brindan a la humanidad, de ahí que sea indispensable su adecuado manejo y su uso racional. En efecto, sin importar que el humedal esté o no enlistado dentro de aquellos considerados como de importancia internacional, las autoridades ambientales podrán recurrir a los diferentes manuales y directrices expedidos por los Estados Contratantes de la Convención de Ramsar para su preservación y control.

Córdoba de Bogotá, la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación consideró: *“Nada más alejado del destino que debe darse a un humedal que aplicar los principios del espacio público que, por definición, es lugar de socialización y de encuentro frecuente e incluso masivo de personas; a tal categoría pertenecen, por ejemplo, las plazas y ciclorrutas, que se instalan, por esa misma razón, en lugares cuya fortaleza ambiental permite la concentración de numerosos grupos de personas y no en aquellos ecosistemas que por su fragilidad se deterioran de manera dramática cuando son sometidos a tales cargas físicas”*, sentencia de 20 de septiembre de 2000, exp. 25000-23-25-000-2000-0254-01(AP), C.P. Jesús María Lemos Bustamante. Así pues, las normas del espacio público aplicables a los humedales tienen que ver, esencialmente, con su protección y no tanto con su destinación que, por sus particularidades ecológicas, debe ser limitada.

120. Así las cosas, los humedales son objetos de especial protección Constitucional y legal no sólo en materia ambiental; sino porque, conforme con la ley y la jurisprudencia pueden ser bienes de uso público y, en consecuencia, elementos constitutivos del espacio público. Al respecto, es preciso resaltar que los humedales no solo están conformados por los cuerpos de agua o inundación sino por las áreas de transición, tales como la **ronda hídrica y la zona de manejo ambiental**, las cuales gozan, a su vez, de la misma protección constitucional, por cuanto aseguran la existencia, conservación y protección de estos cuerpos hídricos.

121. Dicho carácter permite a las autoridades correspondientes imponer una serie de limitaciones a los propietarios de los predios donde existan humedales por razones de interés general y para salvaguardarlos como bienes de importancia ambiental y pública. Así las cosas, deberá entenderse que los humedales son bienes de uso privado cuando, en los términos del artículo 677 del Código Civil, nazcan y mueran en la misma heredad o bien porque al momento de entrar a regir el Código de Recursos Naturales, esto es, el dieciocho (18) de agosto de 1974, se habían constituido derechos adquiridos sobre ellos. Esta misma situación le es aplicable a las fajas paralelas de hasta 30 metros. En contraposición, los humedales que no tengan las características antes mencionadas son considerados bienes de uso público, incluida la ronda hídrica y la zona de manejo ambiental

122. Finalmente y por las razones expuestas, la Sala reitera que tanto los humedales como la **ronda hídrica y la zona de manejo ambiental** son susceptibles de protección constitucional mediante la acción popular cuando se vea amenazado o vulnerado en relación con el derecho colectivo relativo **al uso y goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público**.

Acervo y análisis probatorio

123. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

124. Del material probatorio allegado al proceso, se destacan las siguientes pruebas:

Documentales:

118.1. Acuerdo núm. 046 de diciembre 27 de 2000 *“Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha”*¹⁰⁷.

118.2. Acuerdo núm. 37 de 25 de septiembre de 2006, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca *“Por el cual se declara reserva hídrica el humedal de Neuta”*¹⁰⁸.

118.3. Acuerdo núm. 33 de 18 de diciembre de 2009, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca por medio del cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Hídrica Humedal Tierra Blanca¹⁰⁹.

118.4. Acta de concertación del proyecto de Plan Parcial *“VÍNCULO 2”* suscrita entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el Municipio de Soacha, visible a folios 196 a 210 del cuaderno núm. 13.

118.5. Resolución 177 de 14 de agosto de 2009 a través de la cual la Curaduría Urbana núm. 1 del Municipio de Soacha aprobó el Proyecto Urbanístico General para el predio denominado *“El Vínculo – Maiporé”*¹¹⁰.

118.6. Resolución 238 de 20 de noviembre de 2009, a través de la cual la Curaduría Urbana núm. 1 del Municipio de Soacha aprobó la licencia de urbanización 088-09 para la Etapa 1 del predio denominado *“El Vínculo – Maiporé”*¹¹¹.

118.7. Resolución 239 de 20 de noviembre de 2009, a través de la cual la Curaduría Urbana núm. 1 del Municipio de Soacha del Municipio de Soacha aprobó la licencia de urbanización 089-09 para la Etapa 2 del predio denominado *“El Vínculo – Maiporé”*¹¹².

¹⁰⁷ Cfr. medio magnético visible a folio 527 del Cuaderno principal núm. 2.

¹⁰⁸ Cfr. folios 57 a 69 del Cuaderno anexos núm. 1. De la contestación demandada Colsubsidio.

¹⁰⁹ Cfr. folios 40 a 55 *Ibidem*.

¹¹⁰ Cfr. folios 315 a 319 del cuaderno núm.13

¹¹¹Cfr. folios 320 a 322 *Ibidem*.

¹¹² Cfr.- folios 89 a 96 del cuaderno núm. 12

118.8. Oficio 0000-32266 de 17 de abril de 2009 a través del cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio respuesta a la solicitud efectuada por el Alcalde del Municipio de Soacha sobre el predio *El Vínculo* y las posibilidades de adelantar la actuación de urbanización a la que hace referencia el artículo 4 del Decreto 4065 de 2008, numeral 2.2.2., o si la misma debía adelantarse mediante Plan Parcial en virtud de lo dispuesto por el artículo 27 de la ley 388¹¹³.

118.9. Auto OPSOA núm. 587 de 16 de julio de 2010 a través del cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca requirió al Alcalde del Municipio de Soacha para que allegara una documentación respecto del predio objeto del proyecto Maiporé, en virtud de la queja presentada por un miembro de la comunidad¹¹⁴.

118.10. Certificación de incorporación topográfica núm. 019-10 de 22 de noviembre de 2010, del predio denominado Urbanización Maiporé, expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Soacha¹¹⁵.

118.11. Resolución núm. 001 de 6 de enero de 2011 a través de la cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca impuso medida preventiva a la Sociedad Fiduciaria Bogotá S.A., como vocera del patrimonio F.A. Plan Parcial El Vínculo – Urbanización Maiporé Fidubogotá¹¹⁶.

118.12. Los informes técnicos expedidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca:

118.12.1. Núm. 006 de 5 de febrero de 2011¹¹⁷;

118.12.2. Núm. 759 de 26 de diciembre de 2011¹¹⁸;

118.12.3. Núm. 213 de 23 de mayo de 2012¹¹⁹;

118.12.4. Núm. 401 de 4 de septiembre de 2013¹²⁰;

118.12.5. Núm. 080 de 20 de mayo de 2014¹²¹.

¹¹³ Cfr. folios 101 a 110 *Ibidem*.

¹¹⁴ Cfr. folios 96 a 102 del cuaderno núm. 13.

¹¹⁵ Cfr. cuaderno C-1 anexos de la contestación de la demanda de Colsubsidio.

¹¹⁶ Cfr. 103 a 110 del cuaderno núm. 13.

¹¹⁷ Cfr. 284 a 286 *Ibidem*.

¹¹⁸ Cfr. folios 186 a 190 *Ibidem*.

¹¹⁹ Cfr. folios 192 a 195 *Ibidem*.

¹²⁰ Cfr. folios 389 a 392 *Ibidem*.

¹²¹ Cfr. folios 960 a 972 del cuaderno principal núm. 2.

118.13. Oficio de 11 de diciembre de 2012 expedido por el Director de Servicios públicos de la Secretaría de Infraestructura, Valorización y Servicios Públicos de la Alcaldía Municipal de Soacha, sobre la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios al momento de la expedición de la licencia de urbanismo¹²².

118.15. Informe Técnico el 26 de diciembre de 2012 rendido por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios sobre la visita técnica de seguimiento al Proyecto Urbanístico¹²³.

118.16. Oficio de 28 de enero de 2013 a través del cual el Municipio de Soacha allegó informe en virtud de las visitas realizadas al predio “*El Vínculo*”, tendientes a identificar los cuerpos de agua por la administración en el año 2010¹²⁴.

118.17 Auto DRSOA núm. 0755 de 7 de julio de 2017 expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca¹²⁵.

125. Así las cosas, se tiene que con ocasión de la queja presentada por un miembro de la comunidad, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control, practicó visita al predio denominado “*El Vínculo*” y expidió en consecuencia el Auto OPSOA núm. 587 de 16 de julio de 2010 a través del cual requirió al Alcalde del Municipio de Soacha para que allegara una documentación respecto del predio objeto del proyecto y advirtió que: “[...] *no se deberán permitir la realización de obras que generen impactos sobre los cuerpos de agua existentes en el área del proyecto hasta tanto la Corporación se pronuncie de manera oficial respecto de la documentación solicitada [...]*”; asimismo, solicitó a la Alcaldía el “[...] *cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 4065 del 24 de octubre de 2006 (sic), por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997, relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en el suelo urbano y de expansión [...]*”¹²⁶.

126. Asimismo, el auto proferido por la Autoridad Ambiental dejó constancia de la existencia de tres (3) cuerpos de agua dentro del predio, así:

¹²² Cfr. folios 80 y 81 Ibidem.

¹²³ Cfr. folios 907 a 916 del cuaderno principal núm. 2.

¹²⁴ Cfr. folios 83 a 88 Ibidem.

¹²⁵ Cfr. folios 1427 a 1432 del cuaderno de apelación.

¹²⁶ Cfr. folios 96 a 102 del cuaderno núm. 13.

[...]

1. ubicado en el costado noroccidental del predio, colindante con la Autopista Sur.

2. con una extensión inferior al primero, este se encuentra ubicado en el centro del predio [...]

3. ubicado en el costado suroccidental del inmueble [...].

127. De igual forma, con la información recopilada durante el desarrollo de la inspección y el análisis de los documentos relacionados en el auto, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca conceptuó:

*[...] El proyecto urbanístico adelantado en el predio denominado El Vínculo Maiporé 1, **no cumple con los requisitos señalados por el Decreto 4065 de 2008, para su ejecución, teniendo en cuenta que en su artículo 4, numeral 2. 2., se establece como condición para adelantar la actuación de urbanización mediante la aprobación de un proyecto urbanístico general o licencia de urbanización sin trámite de plan parcial, que el predio o predios cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos.***

*La anterior situación **no coincide con la realidad del territorio**, (que permite corroborar la **inexistencia** de redes de acueducto y alcantarillado), y con el contenido de las licencias expedidas por la **Curaduría Urbana nro. 1 del Municipio de Soacha**, las cuales establecen posibilidad de servicios públicos [...]" (Destacado de la Sala).*

128. Por las razones anteriores, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante Resolución núm. 001 de 6 de enero de 2011, impuso medida preventiva a la Sociedad Fiduciaria Bogotá S.A., como vocera del patrimonio F.A. Plan Parcial El Vínculo – Urbanización Maiporé, consistente en la suspensión inmediata de las actividades de drenaje y de cualquier intervención de obras hídricas y/o civiles a los cuerpos de agua identificados en el predio *El Vínculo* y de todas aquellas actividades que implicaran la intervención a los recursos naturales presentes en el predio. Medida que estaría vigente hasta tanto se restituyeran los cuerpos de agua afectados y se evaluaran y aprobaran por parte de la autoridad ambiental los estudios que reposaban dentro de la carpeta contentiva del trámite¹²⁷.

129. Al respecto, es preciso señalar que mediante Certificación de incorporación topográfica núm. 019-10 de 22 de noviembre de 2010, del predio denominado Urbanización Maiporé, expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Soacha, indicó que el predio: *"[...] tiene afectación por la Ronda Hídrica y Franja*

¹²⁷ Cfr. 103 a 110 Ibidem.

de Protección Ambiental, conforme a lo establecido en el Acuerdo No. 046 de 2000, Plan de Ordenamiento Territorial (POT), **para lo cual se debe determinar la línea de marea máxima y la del cauce permanente, así como el dimensionamiento y el acotamiento de la faja paralela teniendo en cuenta los criterios biofísicos, ecológicos, geográficos y socioeconómicos, manteniendo la zona de ronda y protección en 30 metros [...]** (Destacado de la Sala).

130. Efectivamente, la Sala encuentra que el artículo 220 del Acuerdo núm. 046 de diciembre 27 de 2000 por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha, previó:

[...] Las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos que se encuentran ubicadas en el área urbana se clasifican de la siguiente manera y se encuentran señaladas en los Planos (N° 2 y 11) de Áreas de Reserva, Conservación y Protección: La zona de ronda del río Bogotá de 300 metros (30 mts. ronda hidráulica y 270 mts. de protección ambiental), La zona de ronda del río Soacha de 30 metros, La zona de ronda de las lagunas Neuta, Tierra Blanca y Maiporé de 30 metros [...]

131. Asimismo, la Sala observa que el Municipio de Soacha, en atención a las quejas presentadas por la comunidad, realizó algunas visitas de seguimiento al predio “El Vínculo”, tendientes a identificar los cuerpos de agua existentes en la zona objeto de la presente acción popular. Como resultado de las visitas de seguimiento, la Autoridad rindió informe mediante el cual observó la afectación directa sobre la ronda hídrica y la ronda de protección ambiental del humedal y señala que la misma tenía origen en la construcción de la sala de ventas y de la instalación de una red eléctrica de aproximadamente de 100 metros de longitud. En consecuencia, el Municipio recomendó:

[...] se recomienda suspender de manera inmediata las actividades generadoras del impacto ambiental sobre este sensible ecosistema e iniciar proceso de revisión de los procedimientos por medio de los cuales se viabilizó el desarrollo del proceso urbanístico en este predio [...]¹²⁸ (Destacado de la Sala).

132. Sin embargo, en los informes técnicos expedidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, con posterioridad a la imposición de la

¹²⁸ Cfr. folios 83 a 88 Ibidem.

medida preventiva, se indicó, entre otros aspectos, que el denominado cuerpo de agua Maiporé se encontraba cercado por lona verde **con el fin de delimitar la zona de ronda hídrica y su área de protección ambiental**, sin que se realizaran sobre el mismo obras de desecamiento¹²⁹; que no obstante la implantación de edificios e infraestructura conexas en el predio, las mismas **se venían haciendo en áreas externas a los tres cuerpos de agua identificados y delimitados en el predio**¹³⁰ y que, asimismo, **los tres (3) cuerpos de agua no tenían intervención de drenaje a pesar de continuar con la implantación de edificios e infraestructura conexas**¹³¹.

133. Asimismo del Informe Técnico OPSOA 401 de 4 de septiembre de 2013, se tiene que luego de realizar un análisis comparativo de cada una de las rondas de protección generadas tanto por el consultor, la Alcaldía de Soacha y la misma Corporación Autónoma, concluyó que la ronda de protección del “*Humedal Maiporé*”, se estableció de acuerdo a lo señalado por el Decreto 2811 de 1974 (30 mts) y de acuerdo a lo estipulado por el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha.¹³²

134. Igualmente, la Sala observa que la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios rindió Informe Técnico el 26 de diciembre de 2012 sobre la visita técnica de seguimiento al Proyecto Urbanístico Maiporé en el cual señaló que **la delimitación del cuerpo de agua núm. 1 es mayor en campo que la señalada en planos y maqueta y que se encontraba delimitado por polisombra e identificado por la CAR**¹³³.

135. A su turno, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante Informe Técnico 080 de 20 de 2014, además de realizar un recuento de las actuaciones administrativas adelantadas como autoridad ambiental con el fin de determinar el procedimiento a seguir respecto de la medida preventiva impuesta, señaló que:

“[...] teniendo en cuenta que la información aportada por los representantes del proyecto urbanístico ciudadela Colsubsidio Maiporé, no cumplió con lo solicitado por la Corporación para determinar los cuerpos de agua presentes en el predio El Vínculo, jurisdicción del Municipio de Soacha, el grupo de

¹²⁹ Cfr. 284 a 286 Ibidem.

¹³⁰ Cfr. folios 186 a 190 Ibidem.

¹³¹ Cfr. folios 192 a 195 Ibidem.

¹³² Cfr. folios 960 a 972 del cuaderno principal núm. 2.

¹³³ Cfr. folios 907 a 916 del cuaderno principal núm. 2.

profesionales de la Subdirección encargados de la definición de rondas de protección de cuerpos hídricos, procedió a realizar la respectiva identificación y delimitación de la ronda hidráulica de protección de los cuerpos de agua al interior del predio denominados humedal Maiporé, y Cola Humedal Tierra Blanca.

[...]

Estos humedales **eran y son actualmente alimentados por las aguas de escorrentías provenientes de los cerros que rodean el área del Proyecto Maiporé**, que en algunos casos sus cauces naturales, en épocas anteriores fueron modificados por la construcción de la carretera de acceso a la Hacienda el Vínculo, no permitiendo el paso de las aguas de escorrentía, por la falta de obras de paso [...].

[...]

Determinación de la Ronda de Protección

Se realizó un análisis comparativo de cada una de las rondas de protección generadas tanto por el consultor, la Alcaldía de Soacha y la misma Corporación Autónoma. Cabe aclarar que las rondas se establecieron de acuerdo a lo señalado por el Decreto 2811 de 1974 (30 mts) y de acuerdo a lo estipulado por el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha [...].”

129.1. Así las cosas, la autoridad ambiental realizó el estudio hidrológico e hidráulico, que sirvió de base para obtener “[...] *el modelo digital de elevación real (MDE), soporte de los cálculos de niveles, áreas y volúmenes de los cuerpos de agua que constituyen el Humedal El Vínculo (Maiporé) [...]*”, para calcular y determinar así el área de protección ambiental respectiva y emitir, en consecuencia, las coordenadas del espejo de agua del Humedal, para que a partir de allí se estableciera su franja de protección.

129.2. A razón de lo anterior, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ordenó a los representantes del desarrollo urbanístico Ciudadela Colsubsidio que según las coordenadas listadas en el precitado concepto técnico y en un plazo no mayor a tres (3) meses procedieran a la delimitación mediante amojonamiento del área de protección del *Humedal Maiporé*.

136. Finalmente, la Corporación Autónoma Regional mediante Auto DRSOA núm. 0755 de 7 de julio de 2017, en virtud del Informe Técnico 0174 de 5 de junio de 2017, efectuó algunos requerimientos al urbanizador, entre ellos:

[...] 6. *Se debe garantizar la delimitación de la ronda de acuerdo a las coordenadas emitidas por la corporación.*

[...]

9. Se debe garantizar el cerramiento de cada uno de los humedales con malla eslabonada [...]

10. debido a que tanto el Humedal Maiporé como el Humedal Cola de Tierra Blanca son ecosistemas naturales intervenidos a los que se les ha modificado tanto su espejo de agua como sus **tributarios; interceptando la escorrentía superficial y su afluencia de flujos subsuperficiales mediante la construcción de obras civiles, se requiere que el constructor y promotor del proyecto garantice una restauración de la cuenca tributaria de cada humedal, además de una interacción continua de estas con los humedales [...]**”.

Análisis y solución del caso en concreto

137. Para el caso en concreto, es preciso señalar que esta Sala procederá a revocar la sentencia de primera instancia por cuanto considera que en el presente asunto **existe una amenaza al derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público** con relación a la **ronda de protección hídrica del Humedal Maiporé y los cuerpos de agua** existentes en el predio El vínculo, a pesar de la existencia de las licencias para el desarrollo del proyecto urbanístico en el predio, por las razones que procederá a exponer a continuación.

138. Como primer aspecto, la Sala precisa que las Zonas de Manejo y Protección Ambiental (ZMPA) y rondas hidráulicas de los humedales **deben ser considerados como espacio público** susceptibles de protección constitucional en procura y defensa de los derechos colectivos por cuanto, por sus características arquitectónicas y naturales permiten la conservación y preservación del sistema hídrico.

139. Al respecto, es preciso señalar que, según un informe de la contraloría de Soacha realizado en el año 2012¹³⁴, la mayoría de los ecosistemas existentes en dicho Municipio no han sido identificados por la autoridad ambiental ni por la administración municipal; de ahí que, actualmente, solo dos humedales hayan sido reconocidos y cuentan en la actualidad con un plan de manejo ambiental; esto es, los humedales Neuta¹³⁵ y Tierrablanca¹³⁶. Sobre este aspecto, cabe resaltar que el

¹³⁴ Cfr. folios 979 a 986 del cuaderno principal núm. 2.

¹³⁵ Para el efecto, véase el acuerdo núm. 37 de 25 de septiembre de 2006, Diario Oficial No. 46.467 de 29 de noviembre de 2006, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; “*Por el cual se declara reserva hídrica el humedal de Neuta, se establece su franja de protección y se adoptan otras determinaciones*”.

artículo 7.º de la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004¹³⁷ señaló que, para que se pueda considerar una **zona como humedal no se requiere de la expedición previa de un acto administrativo de la autoridad ambiental que así lo determine.**

140. Sin embargo, **existen en el Municipio algunos humedales reconocidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Soacha, entre ellos, el *Humedal Maiporé***, al cual pertenecía el Humedal Neuta antes de ser construida la “Autopista Sur” y que sigue manteniendo una interconexión con el humedal Neuta. En efecto, la interrupción ocasionada por la construcción de la autopista generó que la parte sur de la laguna Neuta quedara aislada como un cuerpo aparte que, en la actualidad, se conoce como la laguna Maiporé, siendo la principal causa de las fluctuaciones de la laguna Neuta¹³⁸.

141. Sobre este aspecto, la Sala precisa que actualmente el *Humedal Maiporé* recibe las aguas provenientes de la escorrentía de tres (3) cuencas formadas por los cerros aledaños a la zona del proyecto¹³⁹.

142. Como segundo aspecto, la Sala observa que el numeral 3.2 del artículo 1.º del Acuerdo 16 de 1998¹⁴⁰, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, estableció **sobre las áreas periféricas de los humedales**, lo siguiente:

[...] 3.2. Áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general.

Son franjas de suelo de por lo menos 100 metros a la redonda, medidos a partir de la periferia de nacimientos y no inferior a 30 metros de ancho, paralela al nivel máximo de aguas a cada lado de los cauces de ríos, quebradas y arroyos sean permanentes o no, y alrededor de lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general [...].

¹³⁶ Al respecto, consúltese el Acuerdo núm. 33 de 18 de diciembre de 2009, “*Por medio del cual se adopta el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Hídrica Humedal Tierra Blanca, localizada en el municipio de Soacha*”.

¹³⁷ por medio de la cual el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adoptó algunas medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia

¹³⁸ Cuaderno anexos núm. 1. Contestación demandada Colsubsidio, Estudio hidrológico para la determinación de los hidrogramas aportados a la laguna El Vínculo folios 6 a 32

¹³⁹ Tomado del estudio de modelo hidrológico e hidráulico humedal el Vínculo del Informe Técnico núm. 080 de 20 de mayo de 2014 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, visible a folios 960 a 972 del cuaderno principal núm. 2.

¹⁴⁰ Por el cual se expiden determinantes ambientales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial municipal.

143. Por su parte, el Acuerdo 046 de 2000, por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha, en lo relativo a las zonas de conservación hídrica estableció:

“[...] Artículo 257. RONDA HÍDRICA. La ronda hídrica de los cuerpos de agua es la franja de terreno no edificable, de uso público, constituida por franjas paralelas a las líneas de borde del cauce permanente, con un ancho suficiente que garantice la amortiguación de crecientes, la recarga hídrica, la preservación ambiental y el equilibrio ecológico. Se define como distancia mínima treinta (30) mts. Medidos desde la orilla del cauce natural. Aplicable a todos los cuerpos superficiales de agua.

Artículo 258. ÁREAS DE PROTECCIÓN. Las áreas de protección del sistema hídrico son de uso público, contiguas a la de la ronda técnica, necesarias para la preservación y manejo ecológico de los recursos hídricos. Se define como distancia mínima así: Río Bogotá 270 mts, río Soacha 30 mts. Humedales Neuta, Tierra Blanca y Maiporé 30 mts, y embalse de Terreros 30 mts. (Destacado de la Sala) [...]”.

144. De modo que, conforme con el marco normativo y jurisprudencial expuesto en precedencia, la ronda hídrica del cuerpo de agua de Maiporé es considerado **bien de uso público** y, en consecuencia, su franja **mínima de protección es de treinta (30) metros**, medidos desde **la orilla de la cota máxima del cauce natural**; franja que permite garantizar la preservación y manejo de dicho recurso hídrico no solamente desde una perspectiva ambiental sino la adopción de medidas que garanticen su protección como espacio público.

145. Asimismo, es preciso señalar que, en virtud del POT del Municipio de Soacha, el predio “El Vínculo – Maiporé” hace parte del suelo urbano de dicho ente territorial, entendido este como “[...] las áreas del territorio municipal destinadas a usos urbanos por el Plan de Ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en el Plan de Ordenamiento Territorial [...]”¹⁴¹.

146. Una vez dicho lo anterior, esta Sala observa, conforme con la valoración efectuada a las pruebas allegadas al proceso, que la omisión de las funciones que le son propias tanto de la Alcaldía, como superior jerárquico de la Curaduría núm.

¹⁴¹ Artículo 13.

1 del Municipio de Soacha, como de esta, en el trámite de la expedición de la licencia para el desarrollo del proyecto urbanístico en el predio *El Vínculo – Maiporé*, trajo como consecuencia la intervención de forma irregular del **espacio público en torno a la ronda de protección hídrica al Humedal Maiporé y los cuerpos de agua allí existentes**, como quiera que **no se delimitó ni se respetó su ronda hidráulica**, ni su zona de manejo y preservación ambiental, las cuales hacen parte integral del humedal y constituyen espacio público.

147. En efecto, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, mediante Auto OPSOA núm. 587 de 16 de julio de 2010, ya había señalado que el proyecto urbanístico adelantado **no cumplía con los requisitos señalados por el Decreto 4065 de 2008** para su ejecución, teniendo en cuenta que el artículo 4, numeral 2.2, establecía como condición necesaria para adelantar el trámite, a través de licencia urbanística, que el predio contara con disponibilidad inmediata de servicios públicos; así las cosas, la situación no coincidía con la realidad del territorio, por la inexistencia de redes de acueducto y alcantarillado, ni con el contenido de las licencias expedidas por la Curaduría Urbana núm. 1 del Municipio de Soacha, las cuales establecían la posibilidad de servicios públicos, así:

*“[...] El proyecto urbanístico adelantado en el predio denominado El Vínculo Maiporé 1, **no cumple con los requisitos señalados por el Decreto 4065 de 2008, para su ejecución, teniendo en cuenta que en su artículo 4, numeral 2. 2., se establece como condición para adelantar la actuación de urbanización mediante la aprobación de un proyecto urbanístico general o licencia de urbanización sin trámite de plan parcial, que el predio o predios cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos.***

*La anterior situación **no coincide con la realidad del territorio**, (que permite corroborar la **inexistencia** de redes de acueducto y alcantarillado), y con el contenido de las licencias expedidas por la **Curaduría Urbana nro. 1 del Municipio de Soacha**, las cuales establecen posibilidad de servicios públicos [...]” (Destacado de la Sala).*

148. Para la Sala es claro, en este punto, que no es procedente negar las pretensiones de la demanda, fundamentando la decisión en la ausencia de amenaza o daño al derecho colectivo deprecado por el actor, con base en la existencia y ejecución de la medida preventiva expedida por la autoridad ambiental, esto es, la Resolución 001 de 6 enero de 2011, en cumplimiento de las órdenes impartidas en una acción popular diferente, sin tener en cuenta que, como bien lo señaló la sentencia impugnada, la misma se profirió con el fin de evitar que se siguieran adelantando por los accionados actuaciones en detrimento del humedal en relación con **el medio ambiente**, y en donde se dejó constancia sobre

la falta de delimitación y demarcación de la ronda hídrica y de la zona de manejo y preservación ambiental del humedal y que permitió el abuso del urbanizador sobre el espacio público al construir sobre dichos cuerpos de agua.

149. Si bien es cierto que con dicha medida preventiva, que ordenó la suspensión inmediata de las actividades de drenaje y de cualquier intervención de obras hídricas y/o civiles a los cuerpos de agua identificados en el predio “*El Vínculo*” y de todas aquellas actividades que implicaran la intervención a los recursos naturales presentes en el predio, **dejó de existir la vulneración directa al espacio público de la ronda hídrica del humedal**, no es menos cierto que dicha medida se impuso entre otras, **por la falta de delimitación y fijación de la zona de protección hídrica de los cuerpos de agua allí existentes**, hecho que denota la existencia de una amenaza al derecho e interés colectivo al goce del espacio público y que finalmente, podría traducirse en una posterior vulneración.

150. De igual forma, la Sala resalta el hecho de que en la actualidad la medida preventiva ordenada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca sigue vigente por cuanto el urbanizador no ha cumplido con la totalidad de los requerimientos efectuados por la autoridad ambiental, lo cual permite concluir: i) que se encuentra vigente una medida de carácter temporal para la protección del elemento ambiental y por consecuencia del espacio público del humedal; y ii) que los obligados a delimitar y demarcar la ronda hídrica y la zona de manejo y preservación ambiental del humedal –espacio público- no lo han hecho.

151. En efecto, la Sala concluye lo anterior del análisis efectuado al acervo probatorio, comoquiera que la autoridad ambiental, mediante Informe Técnico 080 de 20 de 2014, además de haber tenido que determinar la Ronda de Protección del humedal por el incumplimiento del urbanizador, ordenó a los representantes del desarrollo urbanístico Ciudadela Colsubsidio que procedieran a la delimitación mediante amojonamiento del área de protección del *Humedal Maiporé*, según las coordenadas listadas en el precitado concepto técnico y en un plazo no mayor a tres (3) meses, actuación que no adelantó el urbanizador; lo cual se infiere del hecho de que la Corporación Autónoma Regional, mediante Auto DRSOA núm. 0755 de 7 de julio de 2017, requirió nuevamente al obligado para que procediera a “[...] *garantizar la delimitación de la ronda de acuerdo a las coordenadas emitidas por la corporación [...]*” y a “[...] *garantizar el cerramiento de cada uno de los*

humedales con malla eslabonada [...]”.

152. Asimismo, en el precitado Auto, la Corporación Autónoma manifestó que “[...] *debido a que tanto el Humedal Maiporé como el Humedal Cola de Tierra Blanca son ecosistemas naturales intervenidos a los que se les ha modificado tanto su espejo de agua como sus **tributarios; interceptando la escorrentía superficial y su afluencia de flujos subsuperficiales mediante la construcción de obras civiles, se requiere que el constructor y promotor del proyecto garantice una restauración de la cuenca tributaria de cada humedal, además de una interacción continua de estas con los humedales [...]***”, situación que deja entrever la intervención del espacio público de manera irregular por el urbanizador sin que el mismo se haya restituido en las condiciones requeridas por la Autoridad ambiental.

153. Lo anterior pone de presente que existe una clara amenaza al derecho colectivo al **goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público**; más aún, si se tiene en cuenta que el urbanizador construyó sobre la ronda hídrica del Humedal –esto es, en espacio público- la sala de ventas del proyecto y el colegio de su proyecto urbanístico¹⁴² y que, a pesar de que las construcciones fueron demolidas y que se continúa adelantando la construcción de edificios e infraestructura conexas en áreas externas a los tres cuerpos de agua identificados y delimitados en el predio¹⁴³, el urbanizador no ha garantizado la delimitación de la ronda de acuerdo a las coordenadas emitidas por la Corporación Autónoma, que asegure la no vulneración del espacio público. Asimismo, se encuentra probado que el urbanizador no ha restaurado la cuenca tributaria del humedal que, según las consideraciones expuestas en el marco normativo y jurisprudencial de esta sentencia, también constituye espacio público en la medida en que permite la conservación y preservación del sistema hídrico del Humedal Maiporé.

154. En ese orden de ideas, la Sala no desconoce las actuaciones adelantadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca dentro del presente asunto en la medida que –si bien han tenido un enfoque ambiental- han sido relevantes para evitar que se siga transgrediendo el derecho colectivo al goce del

¹⁴² la Resolución 001 de 6 de enero de 2011, la CAR ordenó a la Fiduciaria Bogotá S.A., la demolición y reubicación de la Sala de ventas y Colegio Colsubsidio del proyecto por haberse construido dentro del Humedal el Vínculo

¹⁴³ Cfr. 284 a 286 Ibidem.

espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; sin embargo, esta Sala no puede declarar que en este caso se configuró el fenómeno jurídico de carencia actual del objeto por hecho superado como lo solicitó en su escrito de alegatos, por las razones ya expuestas; esto es, se encuentra probada una amenaza al derecho colectivo relativo a la protección del espacio y los bienes de uso público.

155. Por el contrario, ordenará a dicha autoridad que adelante todas las actuaciones necesarias y propias de su cargo, en cumplimiento de lo previsto por el numeral 17 del artículo 31 de la Ley 99, que aseguren la delimitación de los tres cuerpos de agua¹⁴⁴, en especial de la ronda del Humedal Maiporé, de acuerdo a las coordenadas emitidas por dicha Corporación, contenidas en el Auto OPSOA núm. 587 de 16 de julio de 2010. La anterior restitución deberá tener en cuenta los jarillones que se hayan construido para la modificación de su cauce.

156. Asimismo, se le ordenará a la autoridad ambiental que dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 16¹⁴⁵ de la Ley 1333 de 21 de julio 2009¹⁴⁶, en el sentido de determinar si existe mérito o no para iniciar el proceso sancionatorio contra el urbanizador por el incumplimiento de las normas ambientales, las cuales, como se dijo, redundan en la protección del derecho colectivo específico objeto de esta acción constitucional –goce del espacio público y de los bienes de uso público-.

157. En este orden de ideas, la Sala observa que en el trámite de la expedición de licencias se allegaron documentos ante la Curaduría Urbana núm.1, que pretendían cumplir con los requerimientos efectuados por el Decreto 4065 de 2008 y que hoy se alegan como insuficientes, razón por la cual, se requerirá a la Alcaldía Municipal de Soacha para que, a través de la Secretaria de Planeación o la que tenga a cargo dichas funciones, realice un análisis exhaustivo de las licencias otorgadas para el desarrollo del proyecto urbanístico en el predio *El Vínculo – Maiporé* y se adopten, dentro de un debido proceso, las decisiones administrativas y disciplinarias a las que haya lugar; asimismo, de ser necesario,

¹⁴⁴ Sobre los cuales no obra prueba de determinación de las coordenadas de su espejo de agua, para que a partir de allí se establezca su franja de protección.

¹⁴⁵ “[...] Artículo 16. Continuidad de la actuación. Legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva. En caso contrario, se levantará dicha medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron [...]”.

¹⁴⁶ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación por ser esta la Autoridad que ejerce el control disciplinario sobre los curadores, con el fin de preservar el espacio público del Municipio de Soacha.

158. Ahora, si bien el Decreto 4065 de 2008 permite tal y como lo señaló el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Oficio 0000-32266 de 17 de abril de 2009, que los interesados pueden desistir del trámite de plan parcial en curso y presentar un proyecto urbanístico general o licencia de urbanización ante el curador urbano¹⁴⁷, siempre y cuando se cumplan con los requisitos allí establecidos, no es menos cierto que, como se advirtió tanto por la comunidad como por la autoridad ambiental a través del Auto OPSOA núm. 587 de 16 de julio de 2010: “[...] *El proyecto urbanístico adelantado en el predio denominado El Vínculo Maiporé 1, **no cumple con los requisitos señalados por el Decreto 4065 de 2008, para su ejecución, teniendo en cuenta que en su artículo 4, numeral 2. 2., se establece como condición para adelantar la actuación de urbanización mediante la aprobación de un proyecto urbanístico general o licencia de urbanización **sin trámite de plan parcial**, que el predio o predios **cuenten con disponibilidad inmediata de servicios públicos**. [...] no coincide con la realidad del territorio, (que permite corroborar la inexistencia de redes de acueducto y alcantarillado), y con el contenido de las licencias expedidas por la Curaduría Urbana núm. 1 del Municipio de Soacha, **las cuales establecen posibilidad de servicios públicos [...]*****”.

159. Esta irregularidad es relevante en este caso por cuanto como se advirtió trajo como consecuencia la intervención de forma irregular del **espacio público en torno a la ronda de protección hídrica al Humedal Maiporé y los cuerpos de agua allí existentes**, como quiera que **no se delimitó ni se respetó su ronda hidráulica**, ni su zona de manejo y preservación ambiental, las cuales hacen parte integral del humedal y constituyen espacio público.

160. Ahora, si bien es cierto, se permitió con base en las normas existentes el desistimiento del plan parcial y de la concertación sobre el uso del suelo que se venía adelantando con la autoridad ambiental, de ningún modo excusa a las autoridades a seguir ejerciendo las funciones de control y vigilancia impuestas no solo por mandato legal sino constitucional.

¹⁴⁷ Cfr. folios 101 a 110 Ibidem.

161. En efecto, como se señaló en acápite anterior, de acuerdo con el artículo 54 del Decreto 1600 de 2005, corresponde a los alcaldes municipales o distritales, directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la **vigilancia y control durante la ejecución de las obras** con el fin de asegurar el cumplimiento de la licencia de urbanismo o de construcción y de las demás normas y especificaciones técnicas contenidas en el plan de ordenamiento territorial, razón por la cual, la Sala reprocha la conducta pasiva de la Alcaldía Municipal de Soacha una vez expedida la licencia urbanística sin plan parcial en el control en la ejecución de la obra y el estricto cumplimiento de su Plan de Ordenamiento territorial, más aun en tratándose de las características especiales que revisten los humedales, sin que haya existido una mínima verificación que el desistimiento efectuado por el urbanizador reuniera los requisitos exigidos por la Ley, razón por la cual esta Sala ordenará a dicho ente territorial el estricto cumplimiento de sus funciones de **vigilancia y control durante la ejecución de las obras**, en especial, a la función prevista en el artículo 54 del Decreto 1600 de 2005¹⁴⁸, con el fin de que asegure el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en su Plan de Ordenamiento Territorial. Ello redundará en la protección del derecho colectivo relativo al **goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público** en la medida en que se verifica el uso del suelo y de las normas que establecen los límites tanto de la propiedad privada como del espacio público.

162. Finalmente, es preciso señalar que el actor popular y sus coadyuvantes no probaron que **actualmente** en el predio *El Vínculo – Maiporé* se esté efectuado intervención alguna a la ronda hídrica de los cuerpos de agua allí existentes o que, como lo señalan, que el cuerpo hídrico haya dejado de existir; por el contrario, los informes técnicos permiten concluir que los cuerpos han sido delimitados en sus coordenadas (diferente a la delimitación material a cargo del urbanizador) por la Autoridad ambiental y que se han adoptado medidas para su protección; no obstante como señaló la Sala, la amenaza es actual por cuanto la medida

¹⁴⁸ Competencia del control urbano. Corresponde a los alcaldes municipales o distritales directamente o por conducto de sus agentes, ejercer la vigilancia y control durante la ejecución de las obras, con el fin de asegurar el cumplimiento de las licencias urbanísticas y de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los funcionarios del Ministerio Público y de las veedurías en defensa tanto del orden jurídico, del ambiente y del patrimonio y espacios públicos, como de los intereses colectivos y de la sociedad en general.

En todo caso, la inspección y seguimiento de los proyectos se realizará mediante visitas técnicas periódicas durante y después de la ejecución de las obras, de lo cual se dejará constancia en un acta suscrita por el visitador y el responsable de la obra. Dichas actas de visita harán las veces de inspección ocular o dictamen pericial, en los procesos relacionados por la violación de las licencias y se anexarán al Certificado de Permiso de Ocupación cuando fuere del caso.

adoptada por la autoridad ambiental es temporal y al seguir vigente, pone de manifiesto que existe peligro no solo al medio ambiente, cuyo tema no es objeto de debate en el presente medio de control, sino al espacio público.

163. Ahora y como quiera que uno de los coadyuvantes señaló que: “[...] *el urbanizador construyó redes de alcantarillado que cruzan por medio del predio y que impactan directamente los cuerpos de agua, las escorrentías y las rondas de protección de los mismos, redes de alcantarillado que hasta la fecha de hoy, ninguna empresa de servicios públicos se ha hecho responsable por los diseños y autorización de construcción [...]*”, es necesario requerir a la autoridad ambiental y a Alcaldía Municipal de Soacha para que verifiquen dicha situación y de ser el caso se tomen las medidas administrativas necesarias. Lo anterior porque se encuentra probado, según los antecedentes que dieron origen al denominado Humedal Maiporé, que existe una interconexión subterránea entre dicho humedal y el Humedal Neuta, que permite la existencia de aquel, y que debe ser protegido en la medida que, de acuerdo a lo manifestado en esta providencia, en particular el artículo 5 del Decreto Nacional 1504 de 4 de agosto de 1998 y artículo 139 de la Ley 1801, el subsuelo es un elemento constitutivo no solo del espacio público por remisión expresa de la ley¹⁴⁹, sino porque el mismo, para el caso en concreto, permite una interacción entre los diferentes cuerpos de agua que redundan en la conservación y preservación del sistema hídrico del Humedal Maiporé y de la zona de interconexión subterránea que garantiza la integralidad del cuerpo de agua y, por consecuencia, de la zona de espacio público del humedal.

164. Por su parte, es absolutamente necesario requerir a la Sociedad Fiduciaria de Bogotá S.A., como vocera del Patrimonio **F.A. Plan Parcial El Vínculo - Urbanización Maiporé Fidubogotá S.A.**, para que en un término no mayor a seis (6) meses cumpla con los requerimientos efectuados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante Auto DRSOA 755 de 7 de julio de 2017.

165. Lo anterior, por cuanto el hecho de que la Curaduría Urbana Núm. 1 de Soacha le haya otorgado una licencia para la construcción del proyecto denominado El Vínculo - Maiporé no lo exime del cumplimiento de las órdenes que

¹⁴⁹ Se recuerda que el artículo 139 de la Ley 1801 señala que “[...] **Constituyen espacio público:** el **subsuelo**, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones [...]”. (Destaca la Sala).

se le impartan por parte de la autoridad competente en beneficio del espacio público y de la comunidad. Asimismo, se le ordenará que se abstenga de realizar cualquier intervención sobre los cuerpos de agua existentes en el predio *El Vínculo - Maiporé* y que vayan en detrimento del espacio público; para tal fin, habrá de tener en cuenta la ronda de protección hídrica de dichos cuerpos.

166. En la misma línea, se exhortará a la Curaduría Urbana núm. 1 del Municipio de Soacha para que dé estricto cumplimiento a las normas que regulan el trámite de expedición de licencias, en especial, a la prevista en el artículo 25 del Decreto 1600 de 2005¹⁵⁰, sobre la obligación de revisión del proyecto a fin de verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas, de edificación y estructurales vigentes y se abstenga de realizar cualquier actividad que vaya en detrimento, para el caso en concreto, del derecho colectivo al uso y goce del espacio público representado en la ronda hídrica de los humedales.

167. Por último, y comoquiera que los coadyuvantes sustentaron el recurso de apelación en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca de 21 de abril de 2016 en la inexistencia del Informe Técnico 006 de 2006, la Sala encuentra que dicho informe obra a folios 284 a 286 del cuaderno núm. 13.

Conclusión de la Sala

168. Con fundamento en las consideraciones jurídicas establecidas en la parte motiva de esta sentencia, la Sala revocará el fallo en primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera - Subsección B¹⁵¹ el 21 de abril de 2016, por medio cual negó las pretensiones del actor con relación al derecho colectivo **al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público.**

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

¹⁵⁰ El **Artículo 25 del Decreto 1600 de 2005, señala:** “[...] De la revisión del proyecto. El curador urbano o la autoridad encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias, deberá revisar el proyecto objeto de solicitud, desde el punto de vista técnico, jurídico, estructural, urbanístico y arquitectónico a fin de verificar el cumplimiento del proyecto con las normas urbanísticas, de edificación y estructurales vigentes [...]”.

¹⁵¹ Providencia obrante a folios 1068 a 1104 *Ibidem*.

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 21 de abril de 2016 proferida por la Subsección B, Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se dispone: **AMPARAR** el derecho e interés colectivo relacionado con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ORDENAR el cumplimiento las siguientes medidas para garantizar la protección del derecho amparado:

2.1. A la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

(I) **ADELANTAR** todas las actuaciones necesarias y propias en el marco de sus competencias que aseguren la delimitación efectiva por parte del urbanizador la ronda hídrica y la zona de manejo ambiental de los tres (3) cuerpos de agua, en un término no mayor a seis (6) meses, conforme fueron identificados en sus informes técnicos y sus autos, en especial, el Auto OPSOA núm. 587 de 16 de julio de 2010. Esta delimitación deberá tener en cuenta los jarillones que se hayan construido para la modificación de su cauce.

(ii) **ORDENAR** el cumplimiento de lo previsto por el artículo 16 de la Ley 1333 de 21 de julio 2009, sobre la continuidad de la actuación administrativa, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

2.2. A la Alcaldía Municipal de Soacha

(i) **ORDENAR** que en el marco de sus funciones de **vigilancia y control** asegure que, durante la ejecución de las obras del proyecto urbanístico en el predio El Vínculo – Maiporé, se dé cumplimiento a lo previsto en las normas legales, el Plan de Ordenamiento Territorial y las licencias urbanísticas, con el fin de garantizar la protección efectiva del derecho colectivos relativo al espacio público y al uso de los bienes de uso público.

(ii) **REALIZAR**, en un término no mayor a tres (3) meses, una visita técnica con el fin de verificar las medidas adoptadas para la protección de la ronda hídrica y la

zona de manejo ambiental de los tres (3) cuerpos de agua, considerados como espacio público, en el Predio *El Vínculo* - Maiporé.

Dicha visita deberá elaborarse en un informe, el cual se enviará copia al Tribunal de primera instancia.

(iii) **REALIZAR**, a través de la Secretaria de Planeación o autoridad competente, un análisis exhaustivo de las licencias otorgadas para el desarrollo del proyecto en el predio *El Vínculo – Maiporé* para que se adopten dentro del debido proceso, las decisiones administrativas y disciplinarias a las que haya lugar para garantizar que no se vulnere el derecho colectivo espacio público y se desatiendan las normas para su protección.

(iv) **INICIAR** o dar impulso a las investigaciones o sanciones a las que haya lugar por la presunta expedición irregular de las licencias aprobadas mediante Resoluciones 177 de 14 de agosto, 238 de 20 de noviembre y 239 de 20 de noviembre de 2009 expedidas por La Curaduría Urbana Núm. 1 de Soacha – Cundinamarca.

2.3. A la Sociedad Fiduciaria de Bogotá S.A., como vocera del Patrimonio F.A. Plan Parcial El Vínculo - Urbanización Maiporé Fidubogotá S.A.

(i) **ORDENAR** que, en un término no mayor a seis (6) meses, cumpla con los requerimientos efectuados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca mediante Auto DRSOA 755 de 7 de julio de 2017, en los términos allí indicados.

(ii) **ORDENAR** que se abstenga de realizar cualquier intervención sobre la ronda hídrica de los cuerpos de agua existentes en el predio *El Vínculo - Maiporé* que vulnere el derecho colectivo relacionado con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público por las razones expuestas en esta providencia.

2.4. A la Curaduría Urbana núm. 1 del Municipio de Soacha

(i) **ORDENAR** el estricto cumplimiento de sus funciones y de las normas que regulan el trámite de expedición de licencias, con el fin de evitar que se vulnere el

derecho colectivo relacionado con el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, por las razones expuestas en esta providencia.

(ii) **ORDENAR** que, se abstenga de prorrogar o expedir licencias de urbanismo y/o de construcción en zonas de protección especial o con restricciones establecidas en el Esquema de Ordenamiento Territorial dentro del predio el Vinculo – Maiporé, que vayan en detrimento del derecho colectivo relativo al el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

TERCERO: ORDENAR a las entidades accionadas que gestionen los asuntos a su cargo, de manera conjunta y concertada, de modo que su articulación interinstitucional garantice la eficaz y oportuna gestión de los asuntos públicos, en materia de protección y defensa del espacio público, en especial con zonas de relevancia constitucional como lo son los humedales.

CUARTO: INTEGRAR el Comité de Verificación para el cumplimiento de la sentencia por el Magistrado Sustanciador en primera instancia del presente medio de control, con un representante de la parte actora, por un funcionario de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por el Alcalde del Municipio de Soacha – Cundinamarca, y por un representante de la Sociedad Fiduciaria de Bogotá S.A., como vocera del Patrimonio F.A. PLAN PARCIAL *EL VÍNCULO* - URBANIZACIÓN MAIPORÉ - FIDUBOGOTÁ S.A., para garantizar que las anteriores órdenes serán cumplidas por las demandadas. Suminístreseles copia de esta sentencia

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

SEXTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por

la Sala en sesión de veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018)

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS