



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

Señor
Juez Administrativo del Circuito de Popayán
Reparto.

Referencia: Demanda de Nulidad simple contra el Acuerdo Municipal N° 024 del 2007 del Municipio de Popayán.

Demandante: PROCURADURÍA 7° JUDICIAL, AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA.

Demandado: Municipio de Popayán

ANDRÉS EDUARDO PAZ RAMOS, mayor y vecino de esta ciudad, identificado con la cedula de ciudadanía N° 10.542.773 de Popayán, Abogado portador de la T.P. No. N°38.606 del C.S. de J., obrando en mi condición de Procurador 7° Judicial II Ambiental y Agrario del Cauca, en ejercicio de la acción pública de nulidad establecida en el Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), respetuosamente solicito que, se declare la nulidad del Acuerdo Municipal N° 024 del 2007¹ del Municipio de Popayán.

I PRESUPUESTOS PROCESALES.

Legitimidad. Oportunidad y Competencia:

Por ser la presente demanda un medio de control de nulidad simple, la misma puede ejercitarse en cualquier tiempo, de conformidad a lo establecido en el literal a) del Artículo 164 del CPACA. Un Juez Administrativo de Popayán es competente para conocer en primera instancia de este medio de control, por tratarse de un acto administrativo expedido por un organismo del orden municipal, conforme al numeral 1° del Artículo 155 del CPACA. También en razón al territorio, atendiendo al numeral 1° del artículo 156 del mismo código, por tratarse de un acto administrativo proferido en Popayán.

Procedencia:

El acto administrativo acusado de nulidad, fue expedido contrariando las siguientes normas constitucionales y legales:

Artículo 29 de la Constitución Política.

Artículo 7° del Decreto 4002 de 2004

Artículos 15, 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997.

II DESIGNACION DE LAS PARTES.

Demandante: Andrés Eduardo Paz Ramos. Procurador Judicial 7 Agrario y Ambiental del Cauca.

Demandado: Municipio de Popayán, representado por su Alcalde Cesar Cristian Gomez Castro o quien haga sus veces (Artículo 315 numeral 3 de la Constitución Política y artículo 159 del

¹¹ Disponible en: <http://concejodepopayan.gov.co/acuerdo-numero-24-de-2007/>. Aportado además como Prueba N° 1.



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA (CPACA).

III. HECHOS.

1. El Concejo Municipal de Popayán a través del Acuerdo N° 06 del 5 de agosto de 2002 adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de Popayán² en adelante P.O.T. En su artículo 3° determinó:

ARTÍCULO 3. Revisión de este Plan de Ordenamiento Territorial. El presente Plan de Ordenamiento Territorial solo podrá revisarse bajo los parámetros establecidos en el numeral cuarto del artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

El artículo 14, como parte del contenido estructural del componente general (Título 2) y dentro de los modelos territoriales urbano y rural (Capítulo 1) estableció entre los elementos estructurantes urbanos a fortalecer entre otros:

- Los cerros tutelares como grandes reguladores del crecimiento, libres de toda urbanización y perpetuados como el telón de fondo de la Ciudad.

Los artículos 23 y 24 referidos a los constitutivos naturales del sistema orográfico de Popayán, determinan el alcance del sistema y las áreas de conservación del sistema orográfico así:

ARTÍCULO 24. Áreas de Conservación y Protección del Sistema Orográfico. Altiplano de Popayán, Cerro Alto, Pusná y Santa Teresa, Loma de Mulaló el Canelo, Cargachiquillos y las multas, Cuchilla la Cruz, Alto Buenavista, Alto Piedra, Cerro Tres Cruces y el Morro, La Tetilla, Peñas Blancas, Cerro Tomaire, Pesares, Loma de Chune y Santa Catalina, Moscopán. Todos los Bosques del Municipio de Popayán se declaran de Protección Absoluta y se localizan en el plano número 30 denominado unidades de paisaje, el cual se entiende incorporado a este Acuerdo.

El artículo 83 del Acuerdo N° 06, sobre la implementación del plan parcial de espacio público, precisa que este se implementará en los diferentes componentes estructurales del P.O.T. entre ellos el ambiental, contemplando dentro de los objetivos específicos de este plan parcial de espacio público:

Promover la relación de la Ciudad con las corrientes hídricas, corredores verdes y los cerros tutelares, potenciando su valor ambiental y su función como integrador urbano de alta calidad.

² Disponible en: <http://crc.gov.co/files/ConocimientoAmbiental/POT/popayan/ACUERDO%2006%202002%20NORMAS%20POT.pdf>



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

En el artículo 89 al señalar los elementos constitutivos del espacio público de Popayán presenta la lista de categorías, que son representadas en el plano respectivo y entre tales categorías incluye:

NATURALES y Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico:

- Sistema Orográfico: De conservación y preservación del sistema orográfico: cerros, cerros tutelares, colinas, escarpes
- Sistema Hídrico: De conservación y preservación del sistema hídrico: quebradas, ríos, humedales, rondas, nacimientos, cascadas
- Sistema Vegetal: Bosques, arbolados, árboles, palmas, guaduales, jardines, prados, separadores viales arborizados.

El artículo 91 del P.O.T. de Popayán, incluye dentro de los planes programas y proyectos en el espacio público el siguiente:

ELEMENTO UBICACIÓN	DIAGNÓSTICO	TRATAMIENTO	PROYECTOS	PLAZO	EJECUTORES
PARQUE DE LOS CERROS TUTELARES ORIENTALES	Los cerros son objeto de presión para urbanizaciones y esta no es su vocación.	Generación	Conformación del parque de los cerros orientales desde las Tres Cruces hasta PISOJÉ, como telón de fondo de Popayán, en respuesta a su potencial recreativo y paisajístico.	LP	Administración Municipal. C.R.C., Fundación Procuca Río Piedras.

Todo lo anterior para señalar de una parte, que el propio Acuerdo del P.O.T. de Popayán, estableció que la revisión del mismo solo podía hacerse teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 24 de la ley 388 de 1997, y de otra parte la importancia y la destinación que el P.O.T. le otorga a los llamados cerros tutelares de Popayán.

2. Por el Acuerdo N° 024 de 2007 el Concejo Municipal (Ver Prueba N° 1) modificó algunos artículos del Acuerdo N° 06 de 2002 que adoptó el P.O.T. de Popayán. Lo hizo en contravía de lo ordenado por el artículo 7° del Decreto 4002 de 2004 reglamentario de la Ley 388 de 1997 que ordena, para todo proyecto de modificación de alguno de los contenidos del P.O.T. surtir los trámites de concertación, consulta y aprobación de los artículos 24 y 25 de la Ley 388.
Es decir, para la aprobación del Acuerdo N° 024 no se cumplió lo previsto en los artículos 24 sobre instancias de concertación y consulta ni lo del artículo 25 sobre aprobación de los planes, en especial, que *“Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”*. Lo anterior constituye además una violación directa del artículo 29 de la Constitución Política
3. El Alcalde Municipal de Popayán para el año 2007, teniendo en cuenta los artículos 2 y 3 de la Ley 388 de 1997, objetó algunos artículos del Acuerdo N° 024 de 2007 entre ellos el artículo 13, cuyo texto dice:



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

ARTICULO 13.- En los planos U19 y U23 del Plan de Ordenamiento Territorial definidos como escenario natural de protección cerros tutelares y cerros, respectivamente, se considerará como área de protección, únicamente los áreas correspondientes a los cerros la Eme y las Tres Cruces. La delimitación de la zona de protección del cerro de las tres cruces y de la Eme quedará a consideración de la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC. Se retira la zona delimitada en el plano U 13 del POT, uso de suelo proyectado, como zona de protección para el desarrollo del parque lineal quebrada Pubús, quedando como uso de suelo AR-1. Debe considerarse como zona de protección los 30 mts de los bordes de la quebrada Pubús. El desarrollo del plan parcial quebrada Pubús se formulará en los 30 mts de la zona de protección de la mencionada quebrada.

Las objeciones del Alcalde Municipal de Popayán se transcriben enseguida (Ver texto completo en la Prueba N° 1).

ARTICULO 13 se objeta, por las siguientes razones:

La definición de los planes parciales hace parte de las NORMAS URBANÍSTICAS ESTRUCTURALES del POT y por tanto eliminar la posibilidad de ejecutar el plan parcial de la quebrada Pubús y dar uso del suelo residencial AR1 a una zona considerada en la proyección del Plan como de uso recreativo y deportivo es improcedente, más aun cuando no se sustenta técnicamente.

Por otra parte la zona donde se define el Plan Parcial Parque Lineal quebrada Pubús, tiene amenazas por deslizamiento e inundación por fenómenos naturales que son recurrentes en el área y zonas de protección de humedales, que hacen técnicamente improcedente la ubicación de viviendas en tal sitio.

La disminución del área de protección ambiental de los cerros tutelares definidos en el POT requiere un concepto técnico de la autoridad ambiental y un soporte que demuestre técnicamente, los motivos que dan lugar a su modificación, teniendo en cuenta que hacen parte de un escenario natural de protección, patrimonio ambiental y paisajístico de Popayán

Ello permite establecer que no se obtuvo la aceptación de la administración, violando así el artículo 25 de la Ley 388 de 1997.

4. Después de la expedición del Acuerdo N° 024 de 2007 el Municipio de Popayán y la CRC iniciaron un debate relacionado con la no aceptación por parte de la autoridad ambiental de las modificaciones introducidas al P.O.T. de Popayán, sin cumplir el procedimiento previsto en la Ley.

En febrero de 2017 y dentro de la respuesta a un requerimiento de esta Procuraduría Judicial el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal (Ver Prueba N° 2), afirma que el Acuerdo N° 024 de 2007 modificó los contenidos del P.O.T. "sin surtir las instancias y procedimientos previstos por los artículos 24, 28 y 112 de la Ley 388 de 1997 y por el



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA
Decreto 4002 de 2004” y hace una reseña del intento, infructuoso hasta el momento, de la Administración de Popayán por realizar “el proceso de revisión y ajustes “ de manera excepcional al POT en los siguientes términos:

Ante la situación presentada por la incongruencia en la aplicabilidad normativa, el municipio emprendió, desde el año 2009, el proceso de revisión y ajustes de manera excepcional al POT, con el principio conceptual de realizar la verificación normativa y jurídica, que conlleve a derogar los Acuerdos Municipales que han modificado el POT durante los años 2003, 2004 y 2007, bajo el fundamento técnico y jurídico que motiva el incumplimiento, que estos acuerdos, cometieron, respecto de los procedimientos, instancias de concertación y consulta, y la documentación requerida para sustentar la revisión del POT, tal y como lo dispone la Ley 388 de 1997 y el decreto reglamentario 4002 de 2004. Específicamente se refiere a la falta de concertación de los procesos de revisión del POT, anteriormente mencionados, con la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC, y Formular Normas Urbanísticas Estructurales para el Suelo de Protección, en las que se delimiten, de manera técnica, las áreas denominadas como Cerros tutelares.

Dicho proceso de revisión y ajustes del POT, desde el año 2009 surtió el proceso de concertación con la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC, en virtud de las disposiciones y procedimientos establecidos por los artículos 24, 28 y 112 de la ley 388 de 1997 y por el decreto 4002 de 2004; de manera tal que el día 31 de mayo de 2010 mediante oficio radicado número 04531, generado por parte de la CRC, dicha entidad genero un concepto de concertación NO FAVORABLE.

Precisa además que ante la presunción de legalidad de la que goza el Acuerdo 024 de 2007 las curadurías urbanas de Popayán han venido expidiendo licencias de urbanismo y construcción en las áreas que modificó tal Acuerdo. Es decir sobre las áreas de los cerros tutelares consideradas como de protección ambiental y espacio público en el P.O.T. del año 2002.

Esto último a pesar de la existencia de actos administrativos del año 2010 (Resoluciones también referidas en la Prueba N° 2) de la autoridad ambiental ordenando la “*suspensión inmediata de toda obra o actividad urbanística que se esté ejecutando*” y “*revisar y suspender de manera inmediata las licencias de construcción y permisos que se hayan expedido para la realización de obras*”...

El Municipio de Popayán reconoce entonces, que el Acuerdo N° 024 de 2007 se aprobó sin cumplir las instancias y procedimientos previstos en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 4002 de 2004.

5. El referido trámite de revisión del P.O.T. de Popayán “quedó en veremos”, como se puede corroborar con la comunicación del 21 de octubre de 2010 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Ver Prueba N° 3) dirigida al Alcalde de Popayán sobre el proyecto de revisión del P.O.T. En este documento³ el Ministerio refiere dentro de los

³ Disonible en:
<http://www.minvivienda.gov.co/ConceptosJuridicos/Concepto%20134864%20del%2021%20de%20octubre%20de%202010.pdf>



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

antecedentes lo siguiente:

1.1. El municipio de Popayán adoptó su POT, mediante acuerdos municipales 06 y 07 de agosto de 2002 y adelantó 5 procesos de revisión (Acuerdos 024 de 2007, 026 de 2003, 05 de 2007, 08 de 2004 y 019 de 2004) los cuales no surtieron el proceso de concertación de los asuntos ambientales con la CRC.

El Ministerio de Ambiente en ese momento reconoce también que la modificación del P.O.T. contenida en el Acuerdo N° 024 de 2007 (entre otras) no surtió el proceso de concertación con la C.R.C.

El artículo 24 de la Ley 388 de 1997 ordena al respecto lo siguiente (Inciso 2° Nral.1) :

“En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.”

Tampoco se surtió el procedimiento de consulta ciudadana, pero sobre esta violación no se tienen pruebas adicionales a la comunicación del jefe de planeación citada en el Hecho 4 de esta demanda.

6. Entre tanto, los cerros tutelares de la ciudad de Popayán, siguen siendo afectados por intervenciones urbanísticas desordenadas, algunas de ellas autorizadas, afectando humedales, (reconocidos por la autoridad ambiental como el de Pomona) colinas y montañas (Ver Pruebas N° 4, 5 y 6) protegidas de manera clara en el P.O.T. del año 2002 como se reseña en el Hecho N° 1 de esta demanda, pero sin que sea contundente la voluntad del Municipio de Popayán por la conservación de los cerros tutelares conforme al Acuerdo N° 06 del 5 de agosto de 2002. Esto último se puede concluir de una de las afirmaciones finales de Planeación Municipal del documento aportado como prueba N° 2 cuando allí se dice:



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

Como se comprenderá, a la fecha la municipalidad ha tenido serias dificultades en materia de aprobación de licencias de urbanismo y expedición de usos del suelo para toda el área descrita como cerros tutelares en el Acuerdo 006 de 2002, que como se explicó, sufrió la indicada reducción, incluso con el proyecto de modificación excepcional presentado a concertación con la C.R.C., dado el sistemático desconocimiento de las normas expedidas por el Concejo Municipal y que rigen, así de ellas se prediquen los vicios de ilegalidad.

La vigencia del Acuerdo N° 024 de Agosto de 2007 del Municipio de Popayán, expedido de la forma irregular como se ha descrito, representa un riesgo para los ciudadanos de Popayán que han visto como en los años y días recientes han aumentado las intervenciones indebidas⁴ sobre un área determinada en su P.O.T. como estructurante urbano, área de conservación y elemento constitutivo del espacio público, de especial interés ambiental.

IV. PRETENSIÓN

Con fundamento en los argumentos expuestos, respetuosamente solicito al Honorable Juez declarar la nulidad del Acuerdo N° 024 de Agosto de 2007, proferido por el Concejo Municipal de Popayán.

V. CONCEPTO Y FUNDAMENTOS DE LA VIOLACIÓN.

1. La expedición del Acuerdo 024 de 2007 del Concejo Municipal de Popayán, fue realizada con **infracción de las normas en que debería fundarse, y de manera irregular** (Art. 137 de la Ley 1437 de 2011) lo que constituye una violación del debido proceso administrativo, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia⁵.
2. No se cumplió lo ordenado en el artículo 7° del Decreto N° 4002 de 2004 reglamentario de la Ley 388 de 1997, que se transcribe:

⁴ <http://www.casadelcauca.org/2014/02/sos-destruccion-de-los-cerros-tutelares-de-popayan/>

<http://www.colombiainforma.info/otro-ano-que-termina-sin-detener-la-destruccion-de-los-cerros-tutelares-de-popayan/>

⁵ Sentencia T-249/11. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. "DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Naturaleza La Corte Constitucional ha considerado que la Constitución Política de 1991, además de consagrar el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, estipuló este derecho para las actuaciones administrativas. Esta garantía contemplada en el artículo 29 de la Constitución, tiene por objeto limitar los poderes estatales, de forma tal "que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley". Según los lineamientos constitucionales, el debido proceso se debe aplicar a todas las actuaciones administrativas en cualquiera de sus etapas, con el fin de asegurar el efectivo ejercicio de las garantías que se derivan de dicho principio constitucional. Es por ello, que la Corte Constitucional ha entendido que los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como los principios de competencia, publicidad, y legalidad de los actos de la administración, tienen aplicación desde el inicio hasta la culminación del procedimiento administrativo, y deben cobijar a todas las personas que puedan verse afectadas con lo resuelto por la Administración. En síntesis, "el debido proceso no existe únicamente en el momento de impugnar el acto administrativo final con el cual concluye una actuación administrativa".



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

“Artículo 7º. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.”

Es claro según la norma referida que todo proyecto de modificación de alguno de los contenidos del P.O.T. de Popayán debió someterse a los trámites consagrados en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

Estos artículos contemplan las obligatorias instancias de concertación y consulta y la aprobación posterior⁶. Concertación con la autoridad ambiental para su aprobación en

⁶ Ley 388 de 1997..“ **Artículo 24º.-** Instancias de concertación y consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, será apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

En los casos que la segunda instancia corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, éste podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurra treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta Ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

Parágrafo.- La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación. [Ver el Decreto Nacional 879 de 1998](#)

Artículo 25º.- Aprobación de los planes de ordenamiento. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

asuntos ambientales, como es el caso de las previsiones sobre los cerros tutelares contempladas en el Acuerdo 006 de 2002 (reseñadas en el hecho N° 1 de este escrito). Consulta con el Consejo territorial de planeación. Solicitud de opiniones a gremios, asociaciones profesionales, convocatorias y audiencias con junta administradoras locales, exposición pública de los documentos básicos a interesados, garantizando publicidad, difusión y conocimiento masivo, evaluando observaciones y recomendaciones recibidas.

Nada de lo anterior se cumplió en el caso del Acuerdo 024 de 2007.

La descripción de los hechos de esta demanda permite establecer que tanto la oficina de Planeación de Popayán, como la CRC y el Ministerio de Ambiente, han reconocido la expedición irregular con infracción a las normas superiores, en que se incurrió al Aprobar el Acuerdo 024 de 2007, sin realizar las concertaciones obligatorias con la Autoridad Ambiental.

3. Se mencionó además en el Hecho N° 3 de la demanda, la violación adicional del artículo 25 de la Ley 388 considerando que el Alcalde Municipal de Popayán de la época, objetó algunos artículos del Acuerdo 024, en particular el artículo 13 que entre otras, disminuyó el área de protección natural de los cerros tutelares de Popayán Ello para determinar que no se obtuvo la aceptación de la administración, violando así el artículo 25 de la Ley 388 de 1997, que ordena en su parte final. *“ Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”*.
4. Motivó la objeción del Alcalde sobre esta disposición en particular de disminuir el área de protección natural de los cerros tutelares, la necesidad de contar con un concepto técnico de la autoridad ambiental y de un soporte que demostrara técnicamente los motivos que dan lugar a la modificación, considerando que hacen parte de un escenario natural de protección, patrimonio ambiental y paisajístico de Popayán. Esto nos lleva a predicar que la expedición del Acuerdo N° 024 de 2007 infringió además el artículo 28 (Numerales 1 y 4)⁷ de la Ley 388 de 1997. Y el artículo 15 sobre normas urbanísticas estructurales las que solo pueden ser modificadas con motivo de la revisión general del P.O.T. o excepcionalmente a iniciativa del Alcalde con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Tales normas estructurales incluyen entre otras las que

receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración. [Ver el Decreto Nacional 879 de 1998](#)”

⁷ “1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones”
4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan”



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

definan áreas de protección y conservación de los recursos naturales (Numeral 1.5)⁸ como en el caso que nos ocupa, las que corresponden a los cerros tutelares de Popayán

Como se describió en el Hecho N° 1 de esta demanda, la definición de los cerros tutelares “como grandes reguladores del crecimiento, “libres de toda urbanización perpetuados como telón de fondo de la ciudad” (Artículo 14 del Acuerdo N° 06 del 5 de agosto de 2002) y los constitutivos naturales del sistema orográfico de Popayán, que determinan el alcance del sistema y las áreas de conservación del sistema orográfico (Artículos 24 y 25 del mismo Acuerdo N° 06) nombrando los cerros que lo integran, forman parte del contenido estructural del P.O.T. y atendiendo a lo ordenado en el numeral 1 del artículo 28 de la Ley 388, el contenido estructural del P.O.T. “*tendrá una vigencia de largo plazo*” entendiéndose por tal “*como mínimo el correspondiente a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales..*”

Al aprobarse en el año 2007 el Acuerdo N° 024 modificando parte del contenido estructural del P.O.T. del año 2002 de Popayán se infringió además el numeral 1 del artículo 28 de la Ley 388 de 1997. No había transcurrido el tiempo mínimo requerido de tres periodos constitucionales de alcaldes para modificar normas que son parte del contenido estructural del Plan de ordenamiento aprobado en agosto de 2002.

El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre estos asuntos, al decidir una tutela en el año 2015⁹ en la cual el Municipio de Ibagué cuestionaba un fallo del Tribunal Administrativo del Tolima en el que este consideró necesaria la realización de las consultas y concertaciones previstas en la ley 388. Dijo el Consejo de Estado:

“El Tribunal accionado, al considerar que para adicionar el uso del suelo institucional a los aludidos predios rurales, la administración debió adelantar los procedimientos establecidos legalmente para ello, a través de La revisión del plan de ordenamiento territorial del municipio, toda vez que los lotes objeto de controversia, se encuentran dentro de las categorías del suelo que constituyen normas urbanísticas estructurales. Dicho de esta forma, el Tribunal Administrativo del Tolima, indicó que para que fuera procedente la aludida adición del suelo, se debió adelantar el procedimiento contenido en los artículos 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997, los cuales establecen el agotamiento de la concertación interinstitucional, la consulta ciudadana y la aprobación de los planes de ordenamiento territorial, etapas que nunca se surtieron con la expedición del Acuerdo 031 de 28 de diciembre de 2012” ...

..”En ese mismo sentido, por lo expuesto en precedencia no encuentra la Sala una indebida interpretación del artículo 4 del Decreto 3600 de 2007, puesto que se concluyó que los predios en cuestión, al estar destinados a usos forestales hacían

⁸ “1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación”

⁹ Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Rocio Araujo Oñate. Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02385-00(AC). Actor: Municipio de Ibagué – Tolima. Demandado: Tribunal Administrativo del Tolima.



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

parte de la categorías de protección del suelo rural, lo que suponía de los mismos, normas urbanísticas de carácter estructural, las cuales solo pueden ser modificadas a través de la revisión del POT en los términos señalados en la Ley o a solicitud del alcalde municipal, sustentándose en estudios técnicos...”

En reciente pronunciamiento la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁰ confirmó una sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que declaró la Nulidad de un Acuerdo del Municipio de La Ceja del Tambo, por medio del cual se revisó y ajustó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial. Expresando el alto Tribunal entre otras las siguientes

“De las normas transcritas, es claro que el procedimiento para la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial requiere de unas instancias que deben surtirse, como lo son la participación democrática y la concertación interinstitucional, pues con ello se materializa la finalidad del mismo, que no es otro que servir de instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal”...

“En el presente caso, se trata del cumplimiento de una formalidad sustancial exigida para la producción del mismo, es decir, una observancia de las formalidades, la cual implica el sometimiento al ordenamiento jurídico por parte de la administración, por lo que, su ausencia afecta la validez del acto acusado”...

..”Por tanto, no se trata de un presupuesto “no sustancial” como lo pretende hacer valer el apelante, sino que, efectivamente, es un requisito previsto en la norma para la formación del mismo, como una exigencia fundamental que permite cumplir con la finalidad del instrumento (L. 388/97, arts. 5º y 9º), la cual no puede ser convalidada ni siquiera con la actuación posterior que así lo pretenda sanear”..

VI. PRUEBAS

Se aportan copias de los siguientes documentos:

- 1 Acuerdo 024 de 2007 Concejo Popayan. Incluye la respuesta de la Secretaria general del Concejo Municipal de Popayán en la que informa que por haber sido objetado, no se le dio trámite a la constancia de publicación.
- 2 Respuesta Alcaldía a requerimiento sobre las Tres Cruces 170217.
- 3 Concepto Minambiente 134864 del 21 de octubre de 2010. Respuesta a Municipio de Popayán sobre el proceso de concertación para revisión del P.O.T.

¹⁰ Sentencia 2008-00254 de marzo 22 de 2018. Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejero Ponente: Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad.: 05001-23-31-000-2008-00254-01. Actor: José Vicente Blanco Restrepo. Demandado: Concejo Municipal de la Ceja Del Tambo (Antioquia).



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

- 4 CRC Medida Preventiva humedal Pomona Quebrada La Chirria 020418. Ordena suspensión de obra en área de humedal y franja de protección de la quebrada La Chirria. (Sector de Pomona).
- 5 CRC informes humedal Pomona 230218. Reportan actuaciones y daños ambientales por remoción de tierras, rellenos, apertura de vías y canales y urbanización.
- 6 Respuesta de la oficina de gestión de riesgo de Popayán 0418. Recomienda entre otras, buscar acompañamiento de planeación municipal, teniendo en cuenta el evidente proceso de expansión urbana y pedir a la CRC la delimitación del humedal de Pomona.
- 7 Imagen de satélite tomada de Google Earth el día viernes 25 de mayo de 2018 sobre el sector de Pomona. Se muestran afectaciones.
- 8 Oficio N° 097 del 17 de mayo de 2018 dirigido por la Procuraduría Judicial 7 Agraria y Ambiental del Cauca a la territorial centro de la CRC. Se informa sobre daños ambientales.

VII. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL. MEDIDA CAUTELAR.

Se hace con fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política de Colombia:

"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial".

Los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011, sobre la procedencia y el contenido y alcance de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, anuncian que ésta emerge a petición de parte, debidamente sustentada, puede ser decretada antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.

El artículo 231 por su parte contempla los siguientes requisitos:

"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda..., cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".

Al respecto el Consejo de Estado en recurrentes pronunciamientos¹¹ se ha referido a los requisitos para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo y las diferencias entre el CPACA y el CCA, destacándose entre estas últimas, la que en el CPACA "el requisito consiste en que exista contradicción o violación, sin necesidad de que su apreciación sea evidente o manifiesta,

¹¹ Auto 2016-00015 DE 18 de abril de 2017. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente: Dra. Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación número: 1100-10-32-6000-2016-00015-00 (56.165). Actor: Álvaro Mejía Mejía. Demandado: Nación – Departamento Administrativo de Planeación Nacional.



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

es decir, que puede tratarse de un análisis un poco más difícil pero el juez debe efectuarlo”.

En otra y más reciente decisión del órgano de cierre de la Jurisdicción contencioso Administrativa¹² ha reiterado sobre la posibilidad de que la violación alegada surja también del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud (en este caso con la demanda) y acerca de las medidas cautelares de urgencia, previstas en el artículo 234 del CPACA, siempre que “*se cumplan los requisitos para su adopción, y que se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo 233 ib”*

En este caso se han aportado pruebas con copias de documentos institucionales, (planeación Municipal, con referencias a pronunciamientos de la CRC, y Ministerio del Ambiente) en los que se afirma sobre el incumplimiento del trámite de concertación previsto en las normas de ordenamiento territorial. Además de esto, basta un análisis “no mas difícil” de las normas y la jurisprudencia citadas para establecer que es de obligatorio cumplimiento lo previsto en el artículo 7° del Decreto 4002 de 2004 reglamentario de la Ley 388 de 1997 que ordena, para todo proyecto de modificación de alguno de los contenidos del P.OT. surtir los trámites de concertación, consulta y aprobación de los artículos 24 y 25 de la Ley 388. Trámite de concertación y consulta que, como se ha dicho, no se cumplió para la expedición del Acuerdo N° 024 de 2007, del Concejo Municipal de Popayán.

Conforme a las normas y argumentos citados se solicita que se decrete, como medida cautelar, **la suspensión provisional de urgencia** del Acuerdo Municipal N° 024 del 2007¹³ del Municipio de Popayán. Petición que se presenta, debido a que, como se ha detallado en esta demanda, la norma acusada, viola los artículos: 29 de la Constitución Política. Artículo 7° del Decreto 4002 de 2004. Artículos 15, 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997.

El artículo 234 de la Ley 1437 de 2011¹⁴ consagra la posibilidad de que se adopte una medida cautelar de urgencia, cuando además de cumplirse los requisitos para decretar la medida, se evidencia que por su urgencia no es posible agotar el trámite previsto para la adopción de las medidas cautelares previsto en el artículo 233 ib.

Es urgente decretar la medida cautelar teniendo en cuenta que la afectación de los cerros tutelares no se detiene, como se afirma en el hecho N° 6 de esta demanda y se puede ver en la pruebas N° 4 que contiene copia de una Medida Preventiva proferida por la CRC el 2 de marzo de 2018 ordenando la suspensión de obras dentro del área del humedal de Pomona y la franja de protección de la quebrada La Chirria. En la prueba N° 5, con oficio de fecha 23 de febrero de 2018 de la CRC en el que informan actuaciones en el humedal Pomona y daños ambientales por remoción de tierras, rellenos, apertura de vías y canales y urbanización. En la Prueba N° 6 que

¹² Auto 2017-00433/2079-2017 de enero 25 de 2018. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda: 11001-03-25-000-2017-00433-00. Número Interno: 2079-2017. Consejero Ponente. Dr. William Hernández Gómez. Demandante: Superintendencia de Industria y Comercio. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil.

¹³ Disponible en: <http://concejodepopayan.gov.co/acuerdo-numero-24-de-2007/>

¹⁴ “**Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar”.



PROCURADURÍA 7 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DEL CAUCA

incluye una respuesta de la oficina de gestión de riesgo de Popayán de 13 de marzo de 2018, en la que recomienda entre otras, buscar acompañamiento de planeación municipal, teniendo en cuenta el evidente proceso de expansión urbana y pedir a la CRC la delimitación del humedal de Pomona.

Además de las anteriores se aportan, como prueba N° 7 una imagen de satélite tomada de Google Earth (el día viernes 25 de mayo de 2018) por esta Procuraduría Judicial en la que además de mostrar las afectaciones referidas en el párrafo precedente, señala una zona intervenida en mayo de 2018, con quema de vegetación (la que no se ve en la imagen) y que dio origen al documento aportado como prueba N° 8 con la copia del oficio N° 097 del 17 de mayo de 2018 dirigido a la territorial centro de la CRC, solicitando *“exigir a quien corresponda, el cumplimiento de las citadas Resoluciones N° 034 del 29 de enero de 2010 y 120 del 5 de mayo de 2010, si es que el área vecina al humedal de Pomona y sobre la cual se vienen realizando afectaciones ambientales recurrentes, es parte de los cerros tutelares protegidos por los actos administrativos de la CRC ya referidos”*.

La suspensión provisional de urgencia del Acuerdo N° 024 de 2007 del Concejo de Popayán, permitirá superar la ambigüedad presente en las actuaciones de la oficina de Planeación Municipal de Popayán referidas en el hecho N° 6 y en la respuesta contenida en la Prueba N° 2 de esta demanda y exigir que se cumpla, sin objeciones, la prohibición de afectar los cerros tutelares de Popayán prevista en P.O.T. Municipal.

VIII. ANEXOS

Copia de la demanda con sus anexos, para el traslado al demandado.

IX. NOTIFICACIONES

A. La parte Demandante:

Procurador 7 Judicial ambiental y Agrario: Andres Eduardo Paz Ramos. Dirección: Calle 4N° 0-83 Barrio La Pamba. Teléfono: 8240180-8244823 Ext 7. Celular 3006112832. Correo electrónico: aepaz@procuraduria.gov.co

B. La parte demandada:

Municipio de Popayán. Alcalde: Cesar Cristian Gómez Castro. Dirección: Edificio el CAM, carrera 6 N°4-21. Teléfono: 8244802-8333033. Correo electrónico: notificacionesjudiciales@popayan-cauca.gov.co; alcaldia@popayan.gov.co;

Señor Juez,

ANDRÉS EDUARDO PAZ RAMOS

C.C. 10542773 de Popayán.

T.P. N° 38.606 del C.S. de J.

Procurador 7 Judicial Ambiental y Agrario del Cauca.

Calle 4 No. 0-83 Telefax: 8240180 Popayán Cauca. aepaz@procuraduria.gov.co