



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Carrera 4ª #2-18. Email: j08admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co;

Popayán, treinta y uno (31) de enero de 2025

EXPEDIENTE: 19 001 33 33 008 2023 00074 00
ACCIONANTE: CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
COADYUVANTE: SARA LUCIA MONTENEGRO GUERRERO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE POPAYAN y CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN
VINCULADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

SENTENCIA núm. 07

1. ANTECEDENTES.

1.1.- La demanda¹ y postura de la parte accionante.

Procede este despacho a dictar sentencia en relación con la demanda que en ejercicio del medio de control *PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS* impetró a nombre propio el señor CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO en contra del MUNICIPIO DE POPAYAN y el CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN, con el fin de que se protejan los derechos colectivos al medio ambiente sano y el acceso a una infraestructura de servicios y a 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, por la no implementación del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Popayán.

Manifestó el accionante que el Concejo Municipal de Popayán creó por número de habitantes, el plan de ordenamiento territorial (POT), a través del Acuerdo Municipal nro. 006 de 2002, en el cual se establecieron los parámetros y visiones de la ciudad a doce años.

Señaló que ha habido un evidente aumento porcentual en el número de habitantes, tal como lo confirma el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, pero a pesar de ello, las entidades accionadas han permitido que se continúen aplicando normas y restricciones de territorio insostenible para la ciudad proyectada, pues ante la necesidad de expansión de sus habitantes, se ha efectuado de forma desorganizada, sin acceso a los servicios públicos, y sin expectativas de urbanismo, pues a su juicio carece de un verdadero plan de ordenamiento territorial.

Añadió que por medio del oficio con radicado nro. 20211900303431 el municipio de Popayán, informó, entre otros aspectos, que no ha iniciado la implementación del POT indicando que es a largo plazo y que está en la primera etapa de diagnóstico, dado que no ha realizado los convenios y contrataciones necesarias para su expedición.

Afirmó que con la no implementación del POT se genera un claro desbordamiento de la ciudad en zonas que no son de posible expansión, pues el municipio ha estado autorizando nuevas urbanizaciones en cualquier sitio, sin tener en cuenta que debe hacerse solo donde se haya determinado conforme las respectivas actualizaciones, incluso, se construye en zonas ecológicamente protegidas tales como fuentes hídricas, nacimientos y humedales, y aunque las autoridades intentan contrarrestarlo, es imposible, pues ello sobrepasó su capacidad de respuesta.

¹ Págs. 1 a 11 índice 03 del expediente electrónico.

Los alegatos de conclusión:

En la oportunidad para presentar alegatos de conclusión², el actor popular indicó que con las pruebas allegadas al proceso logra evidenciarse que el POT debió expedirse en el año 2014, y que la no creación y aplicación del mismo está generando un desencadenamiento de urbanizaciones en cualquier sitio, sin limitación alguna, lo que genera un daño al medio ambiente y la vulneración al derecho colectivo invocado, por lo que solicita acceder a las pretensiones de la demanda.

1.2.- Postura y argumentos de defensa de las entidades accionada y vinculada.

1.2.1.- Del Concejo Municipal de Popayán.³

La defensa de este órgano colegiado, previa relación de las funciones que constitucionalmente radican en cabeza de la misma, refirió, en síntesis, que la parte accionante no remitió al correo electrónico institucional la petición correspondiente; así como puso de presente que si bien el Concejo Municipal tiene a su cargo tramitar el proyecto de acuerdo mediante el cual se adopte el correspondiente POT, lo cierto es que no es posible hacerlo sin que previamente la administración lo radique, por lo que solicita su desvinculación del presente asunto, y sea el municipio de Popayán quien integre la parte activa.

Formuló las excepciones denominadas falta de legitimación en la causa por pasiva, y la innominada.

1.2.2.- De la Corporación Autónoma Regional del Cauca.⁴

El apoderado judicial de esta entidad, una vez señaló la competencia funcional acorde el marco legal que la cobija, puso de presente que para el trámite de licenciamiento para construcción de procesos urbanísticos de vivienda se requiere de varios componentes, entre ellos el ambiental, para lo cual la CRC se ha regido a lo dispuesto por la normatividad y lo dispuesto en el POT del municipio de Popayán, siendo necesario para ello que el solicitante aporte el certificado de uso de suelos. A su vez, desmintió que la entidad se encuentre desbordada en su capacidad frente al fenómeno de urbanización y construcción ilegales, pues afirma ha verificado estas situaciones y adelantado los correspondientes procedimientos administrativos sancionatorios.

Por otro lado, resaltó que no es la competente para modificar o expedir el nuevo plan de ordenamiento territorial, sino que le corresponde al municipio de Popayán como máxima autoridad urbanística, y su labor como autoridad ambiental es participar activamente en la construcción del mismo, prevaleciendo los determinantes ambientales sobre las normas urbanísticas.

Informó que para la implementación del POT, ha realizado estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgos por movimientos en masa, inundaciones y avenida torrencial, los cuales deben ser incluidos en el instrumento de planificación, razón por la que desde el año 2022 se adelantaron mesas técnicas con el municipio de Popayán, luego, en el transcurso del año 2023 se hicieron entregas parciales de los estudios y ya en diciembre de esa anualidad todos los informes e insumos finales.

Finalmente propuso las excepciones denominadas falta de legitimación en la causa por pasiva, ausencia de responsabilidad de la CRC, y la innominada.

Los alegatos de conclusión:

En la fase de alegatos de conclusión⁵, la entidad ambiental vinculada reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

² Índice 74 del expediente electrónico.

³ Índice 26 del expediente electrónico.

⁴ Índice 52 del expediente electrónico.

⁵ Índice 75 del expediente electrónico.

1.2.3.- Del municipio de Popayán⁶.

Por su parte, esta entidad territorial señaló en concreto, que el plan de ordenamiento territorial del año 2002 continúa vigente hasta tanto se adopte uno nuevo, para lo cual se encuentra actualmente realizando el correspondiente trámite de revisión y ajuste del mismo, que lleva consigo unas fases que deben cumplirse, así como garantizar la concertación interinstitucional y consulta, previo a la presentación del respectivo proyecto ante el concejo municipal, razón por la que considera que no se ha vulnerado el derecho colectivo invocado y solicita así se nieguen las pretensiones de la demanda.

Formuló las excepciones que denominó inexistencia de daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; inexistencia de relación de causalidad entre la acción del municipio y la presunta afectación de los derechos e intereses mencionados, y la innominada o genérica.

Los alegatos de conclusión:

En los alegatos de conclusión⁷ la defensa del ente territorial manifestó que la parte accionante no probó la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, por la acción o la omisión de la entidad, por lo tanto, debe en su lugar negarse las pretensiones de la demanda y declarar la improcedencia de la misma.

Resaltó que en cumplimiento de la función pública del urbanismo, se dio inicio al proceso de revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial, el cual luego de adelantar las etapas de seguimiento y evaluación, se encuentra en un 90% dado que el municipio de Popayán está en revisión de la información técnica, jurídica y geográfica de los estudios básicos de amenaza entregados por la Corporación Autónoma Regional del Cauca en fecha 24 de abril de 2024, y a su vez el acueducto de Popayán no ha realizado la entrega del acto administrativo ni de la cartografía de los perímetros de servicios de acueducto y alcantarillado, sin lo cual no es posible definir los perímetros de los suelos urbano y rural.

Puso de presente que se han desarrollado mesas técnicas de socialización de hallazgos de diagnóstico con la CRC, el consejo territorial de planeación, la comisión primera del concejo municipal, el alcalde y organizaciones sindicales. Añadió que debe darse cumplimiento a la concertación interinstitucional y la consulta -cabildo abierto- el cual debe ser convocado y realizado dentro del trámite de aprobación en la corporación.

Por lo anterior, insistió que no existe acto, omisión, hecho o conducta que evidencia la trasgresión de los derechos e intereses colectivos, pues deben cumplirse los requisitos exigidos para el efecto y agotarlos en las distintas fases.

1.3.- Concepto del Ministerio Público.⁸

La señora procuradora delegada ante este despacho, previa síntesis de los antecedentes procesales y fácticos en que se basa el asunto, y de exponer el marco jurídico que gira en torno al mismo, conceptuó que como el plan de ordenamiento territorial del municipio de Popayán fue expedido en el año 2002, es decir, hace más de veinte años, y las condiciones y sus habitantes cambiaron, además que el plazo fijado ya venció, es necesario realizar el trámite para la revisión y ajuste del mismo, sin dilaciones, entendiendo el mismo como un instrumento fundamental de ordenación y planificación dirigido a la calidad de vida de los habitantes, pues de lo contrario, podría verse afectada por una tardía respuesta de la administración frente a nuevas realidades.

Con base en lo anterior, considera que debe ampararse el derecho colectivo invocado en la demanda y ordenar al municipio de Popayán que, en un tiempo razonable, adelante todas las etapas pendientes y la revisión o ajuste del POT y pueda ser adoptado mediante acuerdo municipal.

⁶ Índice 27 del expediente electrónico.

⁷ Índice 73 del expediente electrónico.

⁸ Índice 76 del expediente electrónico.

Sentencia ACPO núm. 07 de 31 de enero de 2025
EXPEDIENTE: 19 001 33 33 008 2023 00074 00
ACCIONANTE: CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
COADYUVANTE: SARA LUCIA MONTENEGRO GUERRERO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE POPAYAN y CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN
VINCULADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA

1.4.- Recuento Procesal.

Según acta de reparto -secuencia 37043-, el medio de control fue impulsado el 21 de febrero de 2023, correspondiendo inicialmente conocer del mismo al Tribunal Administrativo del Cauca, corporación que a través de providencia núm. 172 del 21 de abril de esa anualidad declaró la falta de competencia para seguir conociendo de este, ordenando la remisión a los juzgados administrativos de este distrito judicial.

El 10 de mayo de 2023, previo reparto, correspondió conocer del asunto a este juzgado, por lo que ese mismo día mediante el auto de sustanciación núm. 108, se ordenó requerir a los Juzgados Administrativos del Circuito de Popayán, para que informaran si cursaba o había cursado acción popular pretendiendo el amparo de derechos colectivos invocados en el presente asunto.

A través del auto interlocutorio núm. 408 del 25 de mayo de 2023 se admitió la demanda.

El 12 de septiembre de 2023 se llevó a cabo audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fracasada y a su vez se dispuso tener como coadyuvante de la demanda a la ciudadana Sara Lucía Montenegro Guerrero, con base en la solicitud por ella realizada.

Por medio del auto interlocutorio núm. 753 del 10 de octubre de 2023 se decretaron pruebas.

Luego, el 30 de enero de 2024, fue vinculado al trámite constitucional la Corporación Autónoma Regional del Cauca.

Con el auto interlocutorio núm. 123 del 26 de junio de esta anualidad se requirió a la Universidad del Cauca para que, a través de la facultad respectiva, rindiera un concepto y aportara documentos relacionados con los supuestos fácticos del presente asunto. Posteriormente, a través del auto interlocutorio núm. 823 del 2 de octubre de 2024 se corrió traslado de dicha prueba, y a su vez, se requirió al municipio de Popayán y la CRC.

Finalmente, se dictó el auto interlocutorio núm. 896 del 28 de octubre de 2024, corriendo traslado a los sujetos procesales para que realizaran sus intervenciones finales y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

2.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

2.1.- Problema jurídico principal.

Conforme a las circunstancias antes descritas, corresponde al despacho determinar si los derechos colectivos invocados como trasgredidos requieren del amparo constitucional, por cuanto las entidades accionadas y/o vinculada, aparentemente no han implementado el plan de ordenamiento territorial del municipio de Popayán.

Para resolver este problema jurídico se abordará el estudio de los siguientes ejes temáticos: (i) Lo probado en el proceso, (ii) Marco jurídico- Procedencia del medio de control – El derecho colectivo invocado- El plan de ordenamiento territorial y el procedimiento para llevar a cabo la revisión y ajustes, y (iii) El caso en concreto.

PRIMERO. - Lo probado en el proceso.

Obran en el expediente las siguientes pruebas.

❖ De tipo documental:

- El acuerdo nro. 06 del 5 de agosto de 2002 *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Popayán.* (págs. 16 a 181 índice 26 Exp. electrónico).

- El 14 de agosto de 2021 el accionante elevó petición ante el municipio de Popayán, solicitando la implementación inmediata del plan de ordenamiento territorial. (págs. 17 a 20 índice 03 Exp. electrónico).
- Por medio del oficio con radicado nro. 20211900303431 del 7 de septiembre de 2021, la Secretaría de Planeación del municipio de Popayán dio respuesta a lo requerido, indicando que el Acuerdo 006 de 2002 no ha perdido vigencia alguna y se mantendrá hasta que se adopte su revisión y ajuste, lo cual no puede hacerse al arbitrio de la administración, sino que requiere de ciertos estudios, para lo cual se han suscrito varios convenios y contratos que permiten avanzar en la etapa de formulación y ajuste del mismo.

Resaltó en la respuesta que el actual plan de ordenamiento territorial continuará vigente, hasta tanto no se apruebe su modificación. (págs. 21 a 24 índice 03 Exp. electrónico).

- Obra oficio con radicado nro. 20221900522831 del 30 de noviembre de 2022 suscrito por la Secretaría de Planeación municipal de Popayán, mediante el que reiteró al hoy actor lo dicho en respuesta anterior, respecto a que el plan de ordenamiento territorial ya fue implementado desde su vigencia, con el Acuerdo 006 de 2002, por lo que el ente territorial ha dado aplicación a la normatividad vigente en materia de usos y actividades del suelo, y se encuentra en proceso de revisión y ajuste del acuerdo. (págs. 38 y 39 índice 03 Exp. electrónico).
- La Secretaría de Planeación Municipal de Popayán presentó informe a través de oficio con radicado nro. 20241900080311 del 6 de marzo de 2024 (índice 53 Exp. electrónico), expresando que, en cumplimiento de la función pública del urbanismo, se dio inicio al proceso de revisión y ajuste del POT, y el estado actual del proyecto es el siguiente:

"Etapa 1. Seguimiento y evaluación Estado del 100%.

(...)

El proceso de revisión y ajuste del POT de Popayán, culminó el seguimiento y evaluación en un 100%, reflejado en un documento que consigna el análisis de suficiencia, análisis de coherencia, análisis de pertinencia y análisis a la ejecución del POT vigente aprobado mediante Acuerdo Municipal 06 del 5 de agosto de 2002.

Etapa 2. Diagnóstico. Estado del 93% de avance.

(...)

El diagnóstico elaborado tiene a la fecha un porcentaje de desarrollo del 93% y 7% restante está representado en la tarea pendiente de incorporar la información de estudios básicos de amenaza por inundación, avenidas torrenciales y remoción en masa.

Etapa 3. Formulación. Estado del 90% de avance.

(...)

Este proceso se encuentra en un 90%, teniendo en cuenta que al igual que en la etapa de diagnóstico, a la fecha, el municipio de Popayán no ha recibido formalmente la versión final y ajustada de los Documentos Técnicos de Soporte y de la información geográfica completa de los estudios básicos de amenaza por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales, que son una condición sine qua non para determinar en definitiva los contenidos de diagnóstico y formulación del proceso de revisión y ajuste.

Etapa 4. Concertación (CRC), Consulta (CTP) y adopción (Concejo Municipal). Estado actual: 0% de avance.

(...)

La fase final de implementación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, inicia cuando las etapas anteriores se encuentren culminadas al 100%.

Se han desarrollado mesas técnicas de socialización de hallazgos de diagnóstico con la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC, Consejo Territorial de Planeación-CTP, Comisión Primera del Concejo Municipal, Alcalde, organizaciones sociales, gremios, socializando parre de los contenidos de las fases 1 y 2.

Sentencia ACPO núm. 07 de 31 de enero de 2025
 EXPEDIENTE: 19 001 33 33 008 2023 00074 00
 ACCIONANTE: CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
 COADYUVANTE: SARA LUCIA MONTENEGRO GUERRERO
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE POPAYAN y CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN
 VINCULADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA

Puso de presente que el tiempo estimado para terminar el proceso de revisión y ajuste depende directamente de los estudios de amenaza entregados por la CRC el 21 de diciembre de 2023, para lo cual se ha previsto un cronograma basado en los tiempos estimados para llevar a cabo las etapas 2 y 3 al 100%, incluyendo tres posibles escenarios, así:

Escenario 1. Los estudios Básicos de amenaza están completos y no hay observaciones

ESCENARIO 1														
Actividades	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12	Mes 13	Mes 14
Entrega estudios Básicos de amenaza por parte de la CRC														
Revisión de estudios Básicos de amenaza por parte de la administración. Resultado: Los estudios Básicos de amenaza están completos y no hay observaciones														
Etapas 2 y 3: Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 2 de la revisión y ajuste del POT														
Etapas 2 y 3: Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 3 de la revisión y ajuste del POT														
Etapas 2 y 3: Radicación documentos completos revisión y ajuste POT (con aval del Consejo de Gobierno) a la CRC para iniciar CONCERTACIÓN AMBIENTAL									45 días hábiles (2 meses y 8 días aprox.)					
Etapas 2 y 3: Radicación documentos completos revisión y ajuste POT incluyendo el acto administrativo de la concertación ambiental al CTP para iniciar CONSULTA											30 días hábiles (1 mes y 18 días aprox.)			
Etapas 2 y 3: Radicación documentos completos revisión y ajuste POT al Concejo Municipal con resolución de concertación ambiental y concepto del CTP para iniciar ADOPCIÓN													60 días hábiles (3 meses aprox.)	

Escenario 2. Los estudios Básicos de amenaza están incompletos, hay observaciones de fondo, el municipio asume los ajustes

ESCENARIO 2																				
Actividades	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12	Mes 13	Mes 14	Mes 15	Mes 16	Mes 17	Mes 18	Mes 19	Mes 20
Entrega estudios Básicos de amenaza por parte de la CRC																				
Revisión de estudios básicos de amenaza por parte de la administración. Resultado: Los estudios Básicos de amenaza están incompletos, hay observaciones de fondo, el municipio asume los ajustes																				
Contratación de personal especializado para ajustar los estudios básicos de amenaza																				
Ajuste de los estudios básicos de amenaza																				
Etapas 2 y 3: Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 2 de la revisión y ajuste del POT																				
Etapas 2 y 3: Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 3 de la revisión y ajuste del POT																				
Etapas 2 y 3: Radicación documentos completos revisión y ajuste POT (con aval del Consejo de Gobierno) a la CRC para iniciar CONCERTACIÓN AMBIENTAL														45 días hábiles (2 meses y 8 días aprox.)						
Etapas 2 y 3: Radicación documentos completos revisión y ajuste POT incluyendo el acto administrativo de la concertación ambiental al CTP para iniciar CONSULTA																30 días hábiles (1 mes y 18 días aprox.)				
Etapas 2 y 3: Radicación documentos completos revisión y ajuste POT al Concejo Municipal con resolución de concertación ambiental y concepto del CTP para iniciar ADOPCIÓN																			60 días hábiles (3 meses aprox.)	

- El plan de ordenamiento territorial del municipio de Popayán está constituido por el Acuerdo 006 de 2002 y los respectivos documentos técnicos de soporte y la cartografía oficial correspondiente; y no fue creado por número de habitantes, sino que se estructuró a partir de los parámetros fijados por la Ley 388 de 1997.
- El plan de ordenamiento territorial determinó el suelo urbano con una extensión de 2.725 hectáreas, a las cuales se sumaban 292.63 hectáreas de expansión. En el año 2019 se incorporaron al suelo urbano, cinco lotes con un total cercano a 100 hectáreas destinados a soluciones de vivienda de interés social y prioritario.
- Frente al proceso de revisión y ajustes al plan de ordenamiento territorial, está en mora la formulación y adopción de los ajustes, pues la normatividad aplicable otorga el término que corresponde a la vigencia de largo plazo, durante tres periodos constitucionales completos.
- El municipio de Popayán dio inicio al proceso de revisión y ajuste al plan de ordenamiento territorial desde el segundo semestre del año 2020, una vez se tuvo certeza del incumplimiento pleno de la consultaría contratada para esos efectos por el Departamento de Planeación Nacional.
- Que se han venido efectuando actividades durante los últimos años y actualmente se tiene un porcentaje de avance considerable, para lo cual hizo referencia a las etapas de ejecución de la revisión y ajuste conforme al informe de la secretaría de planeación de Popayán, que arriba se citó.

Como concepto técnico, manifestó que el Acuerdo 006 de 2002 se encuentra vigente, y que su contenido programático se encuentra vencido, por lo que debe ser actualizado, labor que adelanta actualmente el equipo técnico, y ajuste.

Refiere que el proceso de revisión y ajuste debió estar culminado por el municipio de Popayán y tiene un retraso en cronograma inicial, debido a dos situaciones: 1) *está pendiente la entrega de Acuerdo expedido por la Junta Directiva de la entidad competente, que respalde los nuevos perímetros de servicios de acueducto y alcantarillado*, 2) *los resultados y cartografía final de los estudios de la gestión de riesgos de desastres, fueron formal y físicamente entregados de forma completa al municipio, finalizando el mes de mayo de 2024, y actualmente se adelanta una revisión técnica exhaustiva de este material para su correcta incorporación al POT atendiendo a la normativa nacional vigente.* (índice 68 Exp. electrónico).

- El 21 de octubre del presente año, la Corporación Autónoma Regional del Cauca presentó informe sobre el estado actual de ejecución de las diferentes etapas que hacen parte del proceso de revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial en la ciudad de Popayán, indicando en primer lugar sobre la documentación para el desarrollo integral del proceso de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, que mediante el oficio nro. SGZ-02633-2021 hizo entrega oficial al ente territorial de la información y documento técnico sobre las determinantes ambientales del suburbano, en el marco del ordenamiento básico para el desarrollo sostenible del suelo rural suburbano, sin embargo, el municipio no ha radicado oficialmente la documentación completa requerida para el desarrollo integral del proceso de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales.

En cuanto a la generación de herramientas para la incorporación de acciones de conocimiento y reducción del riesgo en los instrumentos de ordenamiento territorial, y luego de ejecutado el proyecto de estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgos por movimientos en masa, inundaciones y avenida torrencial para la incorporación de gestión de riesgo en planificación territorial, en el mes de junio de 2024 fue entregada en físico al municipio de Popayán y que la misma puede ser utilizada para fines específicos relacionados con la planificación territorial, respetando las restricciones legales y atribuyendo la fuente de los datos.

Asimismo, y frente a la asesoría técnica a la entidad territorial sobre la incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial y en el proceso de apropiación de los insumos desarrollados, entregó al municipio de Popayán información cartográfica, productos, informes e informes desarrollados, en medio físico y digital.

Que posteriormente, en los meses de julio y septiembre de 2024, de manera oficial se instalaron las mesas técnicas por parte de la CRC y la administración municipal, para la correspondiente incorporación de las determinantes ambientales en el plan de ordenamiento territorial, donde se establecieron rutas a seguir para abordar los temas inherentes al proceso de dicho plan en consolidación. (índice 71 Exp. electrónico).

- Obra el expediente administrativo contentivo de los antecedentes y demás documentos, relacionados con el plan de ordenamiento territorial del municipio de Popayán. (carpeta ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS POT Exp. electrónico)

❖ De tipo testimonial:

- En curso del proceso se recaudaron los testimonios de los señores YASMIN HURTADO ORDOÑEZ, WILSON VALENCIA VALENCIA, MARCO AURELIO GAVIRIA MARTINEZ, JIMENA VELASCO CHAVEZ, YESID GONZALEZ DUQUE y JULIAN ADOLFO ZULUAGA VALENCIA, quienes, en síntesis, manifestaron lo siguiente:
 - YASMIN HURTADO ORDOÑEZ: Manifestó ser la secretaria de planeación municipal de Popayán, y frente al plan de ordenamiento territorial informó que es el Acuerdo 006 de 2002, con una vigencia de doce años, la cual culminó en el año 2015, por eso se han adelantado estudios desde anteriores administraciones, que se han tenido en cuenta y a su vez se desarrollan otros para proceder con la revisión y ajuste del mismo, y cumplir con las fases requeridas, de seguimiento y evaluación, diagnóstico y formulación, concertación y adopción.

Que la fase de seguimiento y evaluación está completa en un 100%, la fase de diagnóstico en un 93%, dado que está pendiente por parte de la Corporación Autónoma Regional del Cauca la entrega de los estudios de amenaza en condición de riesgo, para los cuales fue contratada esa entidad por parte del departamento del Cauca. Aclara que sin ese estudio técnico no se puede continuar a la etapa de concertación, la cual claramente está en un 0% y que se hace con la misma autoridad ambiental y el municipio de Popayán, que equivale a una socialización interinstitucional para poder continuar con el proyecto, lo que, según cronograma interno, podría llevar de cuatro a cinco meses aproximadamente, aclarando que podría conllevar una revisión en campo previa contratación de un equipo especial.

Que el plan de ordenamiento territorial es la carta de navegación de todo el territorio del municipio de Popayán, que equivale a la determinación del suelo rural y urbano, gestión del riesgo, espacios de movilidad, espacio público, usos de suelo comercial, uso de suelo, donde básicamente se indica lo que se puede o no hacer en el municipio; así como aclaró que no se va a cambiar, sino que como ya culminó su vigencia, va a ser ajustado y revisado, proceso que se encuentra en marcha.

- WILSON VALENCIA VALENCIA: Refirió ser concejal del municipio de Popayán, pero que desconocía lo relacionado con el plan de ordenamiento territorial.
- MARCO AURELIO GAVIRIA MARTINEZ: Expresó ser concejal del municipio de Popayán, y que, respecto al plan de ordenamiento territorial, se le ha dado el trámite pertinente en el concejo municipal, tal como socializaciones, pero que se está a la espera de un documento por parte de la Corporación Autónoma Regional del Cauca frente a términos ambientales para emitir el veredicto.

Recalca que es necesaria la implementación o actualización del plan de ordenamiento territorial, pues es algo que requiere la ciudadanía en general, que tiene una

expectativa muy grande al respecto, pero es un tema que le corresponde a la administración municipal, y ya cuando sea presentado ante el concejo municipal se hará lo que compete.

- JIMENA VELASCO CHAVEZ: Indicó que fue secretaria de planeación desde el año 2020 y hasta el año 2023, y que desde el año 2018 fue aprobado el proyecto por parte del departamento del Cauca para la realización de estudios de riesgos en siete municipios, entre ellos Popayán, bajo el sistema general de regalías, para lo cual fue contratada la Corporación Autónoma Regional del Cauca, quien tuvo una demora porque la interventoría no estaba, y hasta que culminó su periodo no habían sido entregados.

Puso de presente que los estudios de riesgos son independientes al plan de ordenamiento territorial, dado que los mismos se usan precisamente para la formulación del mismo, así que sin su entrega no puede darse inicio a la etapa de concertación, y que hasta lo que tiene conocimiento, fueron remitidos por parte de la entidad ambiental pero no están bien planteados.

- YESID GONZALEZ DUQUE: Informó ser el director de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, sobre los estudios de amenaza en condición de riesgo contratados por la gobernación del Cauca para el municipio de Popayán y siete más, dijo que son de gran complejidad y que tuvieron un atraso pues si bien la contratación data del año 2018, luego surgió la pandemia por lo que la ejecución sufrió variaciones, pero considera que dentro de los ocho días siguientes van a ser entregados al ente territorial.

Que si bien el plan de ordenamiento territorial data del año 2002, así esté vencido sigue vigente, pero lo que sí afecta es el no cumplimiento de las normas que regulan la materia, además que limita los temas de urbanismo y de control, porque ese plan permite precisamente desplegar la dinámica urbanística, el control ambiental y el desarrollo general del municipio.

- JULIAN ADOLFO ZULUAGA: Es funcionario de la secretaria de planeación municipal desde el año 2004, en el cargo de profesional especializado en el área de orden territorial, y refirió que el plan de ordenamiento territorial tuvo su inicio en el año 2002 y tiene unas vigencias de corto plazo, que va desde su aprobación hasta el año 2007, de mediano plazo que va hasta el año 2008, y de largo plazo desde el año 2012 al 2015.

Que en el año 2015 se dio inicio a un proceso de ajuste y modificación del plan de ordenamiento territorial, por lo que entre los años 2016 y 2019 se tuvo el apoyo de un equipo denominado los POT modernos, iniciativa del Ministerio de Vivienda, que apoyó a cien municipios a nivel nacional, entre ellos Popayán, pero que el ente territorial no participó en la interventoría sino que era beneficiario, y recibió solo cinco productos finales, así que ya para el año 2020 era insuficiente para adelantar la modificación necesaria.

Que desde el año 2020 comenzó un proceso con personal experto en materia de revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial, que avanzó hasta el año 2023, y está culminado alrededor del 93% del proceso de diagnóstico y formulación, y el 7% faltante tiene que ver con estudios técnicos de gestión del riesgo, sobre amenaza y vulnerabilidad del riesgo en el municipio de Popayán, que estuvo a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, por un proyecto del sistema general de regalías. Que dichos estudios no han sido entregados en su totalidad, en especial de amenaza y riesgo, avenida torrencial, inundación y remoción en escalas más detalladas, y por esa razón, no se ha efectuado la fase de concertación.

Que la CRC debe entregar la información al municipio de Popayán para proceder a validarla y después proceder con la concertación ambiental; luego debe someterse al

consejo territorial de planeación y posteriormente al concejo municipal para que sea adoptado mediante acuerdo, y finalmente se implementa.

Que una vez recibidos los productos finales de amenaza y riesgo realizado por la CRC, el municipio de Popayán debe validarlos con su propio sistema de información, y se integra al proceso de ajuste del POT, y al final se entrega en su integridad a la CRC para llegar a un producto final -considera que en dos o tres meses- y si en un evento no se lograra la concertación a esa entidad, la ley establece un mecanismo de apelación ante el Ministerio de Ambiente.

SEGUNDO. – Marco jurídico.

- Procedencia de la acción popular.

La Ley 472 de 1998 desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo.

Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio, o daño contingente, por la acción u omisión de las autoridades públicas e incluso de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas.

En su artículo 4 la Ley 472 de 1998 consagra una lista no taxativa de los derechos e intereses colectivos y establece, en su artículo 9, que las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las entidades públicas y de los particulares que hayan violado o amenacen violar dichos derechos o intereses.

La acción popular se caracteriza por buscar que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la concesión del amparo.

En este sentido, la sección primera del Consejo de Estado, en providencia del 16 de mayo de 2019, señala:

"La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º 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 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 acudir a las acciones pertinentes.

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".⁹

⁹ Sección primera del Consejo de Estado, en providencia del 16 de mayo de 2019. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Radicación número: 17001-23-33-000-2017-00452-01(AP).

Sentencia ACPO núm. 07 de 31 de enero de 2025
EXPEDIENTE: 19 001 33 33 008 2023 00074 00
ACCIONANTE: CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
COADYUVANTE: SARA LUCIA MONTENEGRO GUERRERO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE POPAYAN y CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN
VINCLADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son, a saber: 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 el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre, la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

De la demanda y los hechos en que se sustenta, se puede colegir que el derecho colectivo que intenta amparar el ciudadano Cristian Sterling Quijano Lasso y que coadyuva la señora Sara Lucía Montenegro Guerrero acudiendo al presente mecanismo constitucional, son los relacionados con 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, por la no implementación del plan de ordenamiento territorial en el municipio de Popayán.

- Del derecho colectivo a 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

El literal m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 establece como derecho colectivo 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.

El Consejo de Estado¹⁰ determinó el núcleo esencial del derecho colectivo analizado, así:

"Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.). Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes. Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.). Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997).

El acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997). Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población."

De la misma manera, esa Corporación¹¹ ha manifestado lo siguiente:

"Es evidente entonces que el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio

¹⁰ Consejo de Estado, sentencia del 7 de abril de 2011, radicado nro. 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP), consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

¹¹ Consejo de Estado, sentencia del 19 de noviembre de 2009, radicado nro. 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP), consejero ponente: Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir.

En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo que implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.”

En ese sentido, el derecho colectivo a 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, propende por la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, en respeto por parte de las autoridades de los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística y el acatamiento de los planes de ordenamiento territorial.

- Sobre el plan de ordenamiento territorial y el procedimiento para llevar a cabo la revisión y ajustes.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

El desarrollo del proceso de ordenamiento del territorio municipal se hará a través del plan de ordenamiento territorial, definido como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Ahora, el artículo 12 de la Ley 810 de 2003 “*Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones*”, reglamentado por el Decreto 2079 de 2003, señala que los concejos municipales y distritales podrán revisar y hacer ajustes a los planes de ordenamiento territorial ya adoptados por las entidades territoriales y por iniciativa del alcalde.

Por su parte, el artículo 28 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 120 del decreto ley 2106 de 2019, dispone:

"ARTICULO 28. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión, en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

2. Los contenidos de los componentes urbanos y rurales de mediano plazo tendrán una vigencia correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las administraciones municipales.

3. Los contenidos urbanos y rurales de corto plazo y los programas de ejecución regirán durante un período constitucional completo de la administración municipal y distrital completo, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

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.

No obstante, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluarán por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos, y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.”

En cuanto a las etapas del proceso de planificación territorial, el artículo 2.2.2.1.2.1.1 del Decreto 1232 de 2020 “Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”, dispone que son las siguientes:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.1.1 Etapas del proceso de planificación territorial. El proceso de planificación del ordenamiento territorial se realiza siguiendo las siguientes etapas:

1. Diagnóstico.
2. Formulación.
3. Implementación.
4. Seguimiento y evaluación

PARÁGRAFO 1. La revisión o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT debe partir de los resultados de la etapa de Seguimiento y Evaluación.

PARÁGRAFO 2. En el desarrollo de las etapas de diagnóstico y formulación los municipios y distritos deberán establecer los mecanismos para garantizar la participación democrática en los términos establecidos en la Ley 388 de 1997 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.”

En síntesis, sin hacer alusión a cada ítem que conforma cada una de las etapas del proceso, Conforme a los artículos 2.2.2.1.2.1.2 y siguientes del mencionado decreto, estas se definen de la siguiente manera:

1. Etapa de diagnóstico: *El diagnóstico deberá permitir conocer el estado actual del territorio, para confrontarlo con la imagen deseada de tal manera que permita formular adecuadamente la planeación del territorio del municipio o distrito (...).*

2. Etapa de formulación: *Comprende el proceso de toma de las decisiones para el ordenamiento del territorio que se traducen en los componentes y contenidos, así como la realización de la concertación, consulta, aprobación y adopción con las siguientes instancias: (i) Consejo de Gobierno, (ii) Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental correspondiente, (iii) Junta Metropolitana para el caso de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, (iv) el Consejo Territorial de Planeación, y (v) el Concejo Municipal, en los términos establecidos en la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 507 de 1999 y la Ley 902 de 2004, o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan. (...)*

Sentencia ACPO núm. 07 de 31 de enero de 2025
EXPEDIENTE: 19 001 33 33 008 2023 00074 00
ACCIONANTE: CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
COADYUVANTE: SARA LUCIA MONTENEGRO GUERRERO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE POPAYAN y CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN
VINCULADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA

3. Etapa de implementación: *La implementación comprende la ejecución y puesta en marcha de lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial - POT para las vigencias de corto, mediano y largo plazo, así como el desarrollo de los instrumentos de gestión y financiación. (...)*

4. Etapa de seguimiento y evaluación: *El seguimiento y evaluación se desarrolla paralelamente a la etapa de implementación durante la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial - POT, con la participación del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, en los municipios donde exista.*

El seguimiento comprende la recolección y análisis continuo de información para adelantar la medición anual del estado de avance de la ejecución de los programas y proyectos, de la implementación de las normas urbanísticas y la consolidación del modelo de ocupación. (...)

Ahora, en las etapas de diagnóstico y formulación, deben someterse esas revisiones y ajustes del plan de ordenamiento territorial a las respectivas instancias de concertación y consulta, y finalmente a su aprobación:

"ARTÍCULO 24.- 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, a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concerten los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de cuarenta y cinco (45) días; solo podrá ser objetado por razones técnicas y sustentadas en estudios.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible intervendrá con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo, para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días, contados a partir de la radicación de la información del proceso por parte del municipio o distrito quien está obligado a remitirla.

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.

ARTÍCULO 25.- 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

Sentencia ACPO núm. 07 de 31 de enero de 2025
EXPEDIENTE: 19 001 33 33 008 2023 00074 00
ACCIONANTE: CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
COADYUVANTE: SARA LUCIA MONTENEGRO GUERRERO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE POPAYAN y CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN
VINCULADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA

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 receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.”
(Resaltado fuera del texto original)

En lo que respecta a la participación ciudadana, el artículo 2 de la Ley 507 de 1999 “*Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997*”, establece que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 134 de 31 de mayo de 1994, los concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley.

Así que la celebración del cabildo abierto como medio de participación ciudadana es obligatorio, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado:

“(…) la comunidad goza del derecho pleno de participar en las decisiones relacionadas con temas ambientales, habida cuenta que cualquier decisión sobre los mismos la afecta directamente. En esa medida y en concordancia con lo expuesto anteriormente, la obligatoriedad de realizar el Cabildo Abierto cuando se va a modificar un Plan de Ordenamiento Territorial en un municipio determinado, adquiere una especial relevancia y constituye una garantía en el ejercicio del derecho de participación en materia ambiental por su connotación en los intereses comunes.”

TERCERO. Caso concreto.

Como se ha indicado, las pretensiones de la demanda van encaminadas a que, con la finalidad de amparar los derechos colectivos en esta invocados, se ordene a las entidades accionadas y vinculada, que agoten de manera eficaz y eficiente las etapas de diagnóstico, pronóstico y formulación, para posteriormente proceder con la implementación del plan de ordenamiento territorial -POT- en el municipio de Popayán.

Se ha acreditado que por medio del Decreto 06 del 5 de agosto de 2002 fue adoptado por parte del concejo municipal de Popayán, el plan de ordenamiento territorial para esta ciudad, con una vigencia para el componente general de nueve años, comprendidos entre el componente rural y urbano con una vigencia de seis años en el mediano plazo y de tres años en el corto plazo.

Asimismo, que, si bien el plan de ordenamiento territorial del municipio de Popayán sigue operando, lo cierto es que las vigencias inicialmente planteadas claramente finalizaron, razón por la que el mismo requería de un ajuste y revisión, ante los cambios que sobre las materias ahí desarrolladas se hubieran podido generar por el transcurso del tiempo. Es así como precisamente, el ente territorial procedió a iniciar en el año 2020 -según lo relatado por el testigo Julián Adolfo Zuluaga- con dicho proceso de actualización.

Tenemos que, para la realización de los ajustes y revisión del plan de ordenamiento territorial, se deben adelantar una gran cantidad de estudios técnicos, situación por demás compleja; así como cumplir con las etapas establecidas por la ley, que, según el informe presentado por la secretaría de planeación municipal de Popayán, el 6 de marzo de 2024, se encuentran en el siguiente estado:

- Etapa 1. Seguimiento y evaluación: 100%
- Etapa 2. Diagnóstico: 93%
- Etapa 3. Formulación: 90%
- Etapa 4. Concertación, consulta y adopción: 0%

Respecto de las etapas 2 y 3, se informó que se encuentran en ese porcentaje de avance por cuanto está pendiente la entrega de los estudios básicos de amenaza por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales, por parte de la Corporación Autónoma Regional del Cauca. Y claramente la etapa 4 depende de las dos anteriores.

Se tiene demostrado que para la realización de dichos estudios fue contratada por parte del departamento del Cauca, la Corporación Autónoma Regional del Cauca, a través del sistema general de regalías, y finalmente esos documentos fueron entregados al municipio de Popayán el 26 de julio de 2024¹².

Ahora, la secretaría de planeación también planteó tres posibles escenarios frente a la entrega de los estudios por parte de la autoridad ambiental, los cuales el despacho resume de la siguiente manera, teniendo en cuenta como fecha cierta el 26 de julio de 2024, cuando los mismos fueron radicados ante el ente territorial, así:

1. Los estudios básicos de amenaza están completos y no hay observaciones:

<i>Entrega estudios básicos de amenaza por parte de la CRC.</i>	➤ 26 de julio de 2024
<i>Revisión de estudios básicos de amenaza por parte de la administración.</i> <i>Resultado: Los estudios básicos de amenaza están completos y no hay observaciones.</i> <i>Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 2 de la revisión y ajuste del POT.</i> <i>Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 3 de la revisión y ajuste del POT.</i>	6 meses. ➤ 26 de enero de 2025
<i>Radicación documentos completos revisión y ajuste POT (con aval del Consejo de Gobierno) a la CRC para iniciar CONCERTACION AMBIENTAL.</i>	45 días hábiles. ➤ 31 de marzo de 2025
<i>Radicación documentos completos revisión y ajuste POT incluyendo el acto administrativo de la concertación ambiental al CTP para iniciar CONSULTA.</i>	30 días hábiles. ➤ 15 de mayo de 2025
<i>Radicación documentos completos revisión y ajuste POT al Concejo Municipal con resolución de concertación ambiental y concepto del CTP para iniciar ADOPCION.</i>	60 días hábiles ➤ 13 de agosto de 2025

2. Los estudios básicos de amenaza están incompletos, hay observaciones de fondo, el municipio asume los ajustes:

<i>Entrega estudios básicos de amenaza por parte de la CRC.</i>	➤ 26 de julio de 2024
<i>Revisión de estudios básicos de amenaza por parte de la administración.</i> <i>Resultado: Los estudios básicos de amenazas están incompletos, hay observaciones de fondo, el municipio asume los ajustes.</i>	12 meses. ➤ 26 de julio de 2025

¹² Págs. 9 a 16 índice 71 del expediente electrónico.

<p><i>Contratación personal especializado para ajustar los estudios básicos de amenaza.</i></p> <p><i>Ajuste de los estudios básicos de amenaza.</i></p> <p><i>Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 2 de la revisión y ajuste del POT.</i></p> <p><i>Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 3 de la revisión y ajuste del POT.</i></p>	
<p><i>Radicación documentos completos revisión y ajuste POT (con aval del Consejo de Gobierno) a la CRC para iniciar CONCERTACION AMBIENTAL.</i></p>	<p>45 días hábiles.</p> <p>➤ 30 de septiembre de 2025</p>
<p><i>Radicación documentos completos revisión y ajuste POT incluyendo el acto administrativo de la concertación ambiental al CTP para iniciar CONSULTA.</i></p>	<p>30 días hábiles.</p> <p>➤ 13 de noviembre de 2025</p>
<p><i>Radicación documentos completos revisión y ajuste POT al Concejo Municipal con resolución de concertación ambiental y concepto del CTP para iniciar ADOPCION.</i></p>	<p>60 días hábiles</p> <p>➤ 12 de febrero de 2026</p>

3. Los estudios básicos de amenaza están incompletos, hay observaciones, se envía el concepto a la CRC sobre los resultados de la revisión:

<p><i>Entrega estudios básicos de amenaza por parte de la CRC.</i></p>	<p>➤ 26 de julio de 2024</p>
<p><i>Revisión de estudios básicos de amenaza por parte de la administración.</i></p> <p><i>Resultado: Los estudios están incompletos, hay observaciones, se envía el concepto a la CRC sobre los resultados de la revisión y se espera el ajuste por parte de la consultoría, interventoría y supervisor.</i></p> <p><i>Ajuste de los estudios de amenaza por parte de la consultoría.</i></p> <p><i>Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 2 de la revisión y ajuste del POT.</i></p> <p><i>Incorporación de la gestión del riesgo en la Etapa 3 de la revisión y ajuste del POT.</i></p>	<p><i>No es posible estimar el tiempo porque está supeditado a la consultoría, la interventoría y la supervisión.</i></p> <p>12 meses.</p> <p>➤ 26 de julio de 2025</p>
<p><i>Radicación documentos completos revisión y ajuste POT (con aval del Consejo de Gobierno) a la CRC para iniciar CONCERTACION AMBIENTAL.</i></p>	<p>45 días hábiles.</p> <p>➤ 30 de septiembre de 2025</p>
<p><i>Radicación documentos completos revisión y ajuste POT incluyendo el acto administrativo de la concertación ambiental al CTP para iniciar CONSULTA.</i></p>	<p>30 días hábiles.</p> <p>➤ 13 de noviembre de 2025</p>
<p><i>Radicación documentos completos revisión y ajuste POT al Concejo Municipal con resolución de concertación ambiental y concepto del CTP para iniciar ADOPCION.</i></p>	<p>60 días hábiles</p> <p>➤ 12 de febrero de 2026</p>

Sentencia ACPO núm. 07 de 31 de enero de 2025
EXPEDIENTE: 19 001 33 33 008 2023 00074 00
ACCIONANTE: CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
COADYUVANTE: SARA LUCIA MONTENEGRO GUERRERO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE POPAYAN y CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN
VINCULADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA

De acuerdo con lo anterior, el municipio de Popayán a la fecha de emisión de la presente sentencia se encuentra en la etapa de revisión de los estudios presentados por la Corporación Autónoma Regional del Cauca, y cualquiera que sea el resultado, se hace necesario continuar de forma diligente con las etapas correspondientes, para lo cual se otorgará al ente territorial accionado un tiempo razonable para el efecto, pues no desconoce el despacho la complejidad e importancia de dicha tarea.

Es del caso resaltar que el derecho colectivo invocado, además de propender por la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, también lleva inmerso el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada y coherente, por lo que ante una evidente omisión por parte del municipio de Popayán por la falta de actualización de dicho documento, en que su vigencia material culminó hace aproximadamente doce años, resulta flagrante la amenaza del derecho colectivo a 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.

En ese sentido, se amparará el derecho colectivo referido, y se ordenará al municipio de Popayán continuar con la revisión de los estudios básicos de amenaza por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales emitidos por la Corporación Autónoma Regional del Cauca, y una vez se emita el resultado correspondiente, y de ser el caso se efectúen ajustes, proceda luego a adelantar las etapas de diagnóstico y formulación, concertación, consulta y adopción.

Finalmente, es pertinente aclarar que la implementación o no del plan de ordenamiento territorial, está supeditado sobre todo a la etapa cuatro exigida, la cual por evidentes razones no ha tenido avance alguno, y que solo continuará y culminará luego de la concertación entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca y el ente territorial accionado, el cabildo abierto y la decisión del Concejo Municipal, por tanto, no se adoptará ninguna orden al respecto.

4.- COSTAS.

Conforme el artículo 188 del CPACA, por tratarse de un proceso en que se ventila un interés público, no puede imponerse condena en costas.

5.- DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la Ley:

RESUELVE

PRIMERO: Amparar el derecho e interés colectivo previsto en el literal “m” del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, amenazado por el municipio de Popayán, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, con respecto al Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Popayán, cuyo diseño se encuentra en curso, se ordena lo siguiente:

- **Al municipio de Popayán:**

En el término máximo de **un (01) año** contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, procederá a:

- Continuar con la revisión de los estudios básicos de amenaza por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales emitidos por la Corporación Autónoma Regional del Cauca.

En el evento que existan ajustes por realizar, procederá a informar y remitir lo pertinente a la autoridad ambiental para lo de su cargo. Si, por el contrario, los ajustes son asumidos por el ente territorial, los hará de forma inmediata una vez determinado el hallazgo.

- Adelantar las etapas de diagnóstico y formulación, concertación, consulta y adopción, luego de finalizada la revisión de los estudios básicos de amenaza por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales emitidos por la Corporación Autónoma Regional del Cauca.

El hecho de ordenar el agotamiento de la cuarta etapa no implica orden alguna respecto de la implementación o no del plan de ordenamiento territorial, en tanto ello depende del avance de la concertación entre la Corporación Autónoma Regional del Cauca y el ente territorial, el cabildo abierto y la decisión del Concejo Municipal, así que la decisión final resulta incierta.

- **A la Corporación Autónoma Regional del Cauca:**

- Si el municipio de Popayán realiza ajustes a los estudios básicos de amenaza por inundaciones, procederá a efectuarlos en el término de **tres (03) meses** contados a partir de que el ente territorial notifique los mismos.
- En el evento en que no existan ajustes o que los mismos se hayan realizado con éxito, procederá a disponer el personal necesario y capacitado para iniciar la etapa de concertación con el ente territorial.

- **Al Concejo Municipal de Popayán:**

- Una vez presentado el proyecto de acuerdo del plan de ordenamiento territorial por parte del alcalde municipal de Popayán, proceda a convocar y celebrar cabildo abierto para su estudio y análisis.
- Que de culminar con éxito lo anterior, proceda con prelación y celeridad a estudiar el proyecto de acuerdo del plan de ordenamiento territorial y tomar la decisión correspondiente.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin condena en costas, según lo expuesto.

QUINTO: Remitir copia de la presente sentencia a la Defensoría Regional del Pueblo del Cauca para el registro y anotación pertinente en el registro público que de estas acciones lleva dicha entidad, según lo establecido en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: Notificar esta providencia tal y como lo dispone el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo señalado en el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, y para ese fin se tendrán en cuenta los siguientes correos electrónicos:

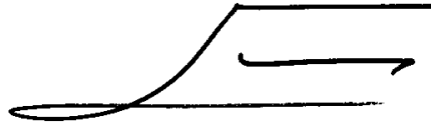
Info@SterlingGrup.com;
corporacionJic@hotmail.com;
archivo@concejodepopayan.gov.co;
secretaria@concejodepopayan.gov.co;
notificacionesjudiciales@popayan.gov.co;
mariaca_2305@hotmail.com;
abogadomorenos@gmail.com;
notificaciones@crc.gov.co;
mapaz@procuraduria.gov.co;
juridica@defensoria.gov.co;
cauca@defensoria.gov.co;
saraluciamon@gmail.com;
jameperez@defensoria.edu.co;
jamesperezabogado1437@gmail.com;

Sentencia ACPO núm. 07 de 31 de enero de 2025
EXPEDIENTE: 19 001 33 33 008 2023 00074 00
ACCIONANTE: CRISTIAN STERLING QUIJANO LASSO
COADYUVANTE: SARA LUCIA MONTENEGRO GUERRERO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE POPAYAN y CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYAN
VINCULADO: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA

SÉPTIMO: Archívese el expediente una vez cobre firmeza la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Juez



JUAN CARLOS FORERO RAMOS

Firmado Por:

Juan Carlos Forero Ramos

Juez

Juzgado Administrativo

008

Popayan - Cauca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2a6afe343cdf1ea8a159f0cff924ed1f11482e3d5b05643d4fdfff8c4f21683c**

Documento generado en 31/01/2025 03:41:38 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>