



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 76001-23-33-000-2020-01001-01
Demandante: GERMÁN ANTONIO ANDRADE CATAÑO
Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA "CVC"
Tema: Confirma negativa

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Conoce la Sala de la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 9 de septiembre de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones del demandante.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

El señor **GERMÁN ANTONIO ANDRADE CATAÑO** ejerció acción de cumplimiento contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en adelante CVC, para que se le ordene acatar el contenido del artículo 3º de la Resolución 157 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial y del literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974.

1.2. Hechos

El accionante informó que solicitó¹ a la Corporación accionada la "...delimitación física y acotamiento de las rondas hídricas con mojones y coordenadas en magna sirga oeste, del humedal natural en estado palustre correspondiente a un área de 0.95 hectáreas en la que se evidencia por estar en temporada invernal un espejo de agua que oscila entre los 40 y 50 cm., denominado El Cortijo".

Como respuesta a su requerimiento la CVC reiteró lo expuesto en comunicación de 27 de noviembre de 2019, en el sentido de informar que la delimitación del humedal y

¹ El 16 de diciembre de 2019



del área forestal protectora están contenidas en el plano F1-15 del Plan Parcial para el Desarrollo del Centro Intermodal de Transporte Regional de Pasajeros del Sur.

Luego, la CVC en oficio de 21 de enero de 2020, expuso que la solicitud del actor, para constituir la en renuncia, devenía improcedente porque el señor **GERMÁN ANTONIO ANDRADE CATAÑO** había sido admitido como coadyuvante en la acción popular que cursa en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca bajo el radicado No. 2017-01223-00.

En criterio del demandante, las respuestas de la accionada resultan dilatorias e injustificadas porque el plano F1-15 es “una propuesta urbana” que no ha sido concertada con el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali, además, precisó que la acción popular pretende la protección de los derechos amenazados o vulnerados con ocasión del “proyecto terminal de cabecera sur del sistema integrado de transporte masivo y su conexión troncal”.

Destacó que en esta acción de cumplimiento alude al “...verdadero HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili y de los DRENAJES o ACEQUIAS, los cuales están plenamente identificados desde 1957, 1986 y 2007 (...) humedal que no es objeto de debate en la ACCIÓN POPULAR como lo pretende hacer ver la CVC”.

Explicó que el Humedal Natural en Estado Palustre en forma de “Y” antiguo cauce del Río Lili, pertenece a la ZONA RURAL de Cali, localizado a 800 m de la HACIENDA CAÑASGORDAS declarada MONUMENTO NACIONAL mediante DECRETO 191 del 31 de enero de 1960.

Señaló que el 11 de junio de 1986, la CVC rindió el Concepto Técnico No. 63 según el cual “...se debe dejar para conservación y mantenimiento del Río Lili, una franja de 30 mt, y una distancia libre de construcción de 3 mt, hacia la margen derecha del Caño Rojo o Caño Sin Nombre como determinaron el Humedal Natural en Estado Palustre en forma de “Y”, el cual sirvió de fundamento al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali para aprobar el Esquema Básico de Urbanización de Valle de los Chalets.

En criterio de la parte actora, la construcción de la Terminal Cabecera del Sur y la Terminal Intermunicipal del Sur, deviene en la existencia de un conflicto entre lo natural y lo urbano y ha generado un “...acelerado crecimiento de la zona de expansión (ZONA RURAL), ejerce grandes presiones sobre los ECOSISTEMAS y sobre todo en las ESPECIES que lo HABITAN, generando un DESEQUILIBRIO entre los dos AMBIENTES, que terminan, en la gran mayoría de los casos, en el DESPLAZAMIENTO de las ESPECIES de FAUNA y FLORA, y con el DECAMIENTO de las fuentes de RECARGA y DESCARGA de ACUÍFEROS”.



Resaltó que la propia accionada en el Concepto Técnico No 482 – 01 – 2017 de 20 de septiembre de 2017, “confiesa” que el Humedal Natural en Estado Palustre en forma de “Y” antiguo cauce del Río Lili, ubicado en el predio El Cortijo, **no cuenta con Plan de Manejo Ambiental Caracterización, y Delimitación del Humedal.**

Precisó que la CVC, se niega a acceder a sus pretensiones “...ALEGANDO que en el caso particular del HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, ubicado en el predio EL CORTIJO, este no pertenece al sistema de humedales del RÍO CAUCA y en tanto NO HA SIDO PRIORIZADO, razón por la cual NO CUENTA con PLAN DE MANEJO AMBIENTAL, CARACTERIZACIÓN Y DELIMITACIÓN”, decisión que considera vulneradora de la preservación de ecosistemas terrestres.

Con fundamento en lo expuesto a título de pretensiones expuso que:

“...como quedó plenamente DEMOSTRADO la EXISTENCIA del verdadero HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, HUMEDAL objeto de la SOLICITUD de CONSTITUCIÓN en RENUENCIA. Los DRENAJES o ACEQUIAS y la LAGUNA, las cuales están plenamente identificadas desde 1957, 1986, 2007 y 2018, y que con el transcurrir del tiempo, están siendo DEGRADADOS hasta el punto de EXTERMINARLOS, a pesar que fueron declarados SUELOS DE PROTECCIÓN por la CVC, a la fecha NO HAN SIDO DELIMITADAS conforme lo establecen las NORMAS y la LEY, ya CONFESADO por la entidad RENUENTE en el CONCEPTO TÉCNICO CVC No 482 – 01 – 2017 de fecha 20 de septiembre de 2017.

(...)

SE ORDENE que **realicen los estudios de profundización** los cuales determinan las fuentes de recargas hídricas que alimentan el HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, que fueron OMITIDOS por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y los promotores del plan parcial los cuales eran obligatorios.

Una vez realizados los estudios **SE ORDENE extraer todo el material con el cual han rellenado la HUELLA HÍDRICA** del HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, los DRENAJES o ACEQUIA y de la LAGUNA.

Una vez extraído todo el material de relleno, **SE ORDENE** dar aplicación a la RESOLUCIÓN 157 de 2004, la RESOLUCIÓN 957 de 2018, “por la cual se adopta la guía técnica de criterios para el acotamiento de las rodas hídricas en Colombia”, y conforme al DECRETO – LEY 2811 de 1974 en su LITERAL D) del ARTÍCULO 83.

Una vez se haya **DELIMITADO las RONDAS HÍDRICAS del HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE** en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, de los DRENAJES o ACEQUIA y de la LAGUNA, de acuerdo a su GEOLOGÍA y GEOMORFOLOGÍA SE ORDENE sean declarados **SUJETO DE DERECHOS o COMPLEJO DE HUMEDALES** por su ALTO NIVEL FREÁTICO.

Que **SE ORDENE ratificar el trazado del DIQUE o JARILLON** el cual **NO ESTÁ RESPETANDO** el CINTURÓN de MEANDROS entendiendo que el DIQUE o





JARILLON debe estar por fuera de los treinta (30) metros del CINTURÓN y de la FRANJA de PROTECCIÓN FORESTAL.

Que **SE ORDENE** a la autoridad ambiental CVC, que **establezcan una CARTOGRAFÍA donde quede plenamente identificado con sus coordenadas** en magna sirga oeste el HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, los DRENAJES o ACEQUIA y la LAGUNA.

Que **SE ORDENE** que el HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, los DRENAJES o ACEQUIA y la LAGUNA, lo **inscriban en la lista de RAMSAR, de acuerdo a la LEY 357 de enero de 1997**, la cual aprueba la "CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES, firmada en RAMSAR (Irán) en febrero de 1971, modificada por el Protocolo de PARÍS en diciembre de 1982 y por las enmiendas de REGINA en mayo de 1987, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO.

Que **SE ORDENE expedir un acto administrativo donde se declare la NULIDAD de la RESOLUCIÓN 0100 No 0710 – 451 – BIS del 13 de junio de 2011**, “Por medio de la cual se adoptan las recomendaciones adoptadas en el Acta de Concertación del componente ambiental del Plan Parcial: Centro Intermodal de Transporte Regional de Pasajeros del Sur, perteneciente al Área de expansión corredor Cali – Jamundí Municipio de Santiago de Cali- Valle del Cauca”. y por ende TODOS los ACTOS ADMINISTRATIVOS que se desprenda o se deriven de esta, como el Decreto de Adopción del Plan Parcial y todos los permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal ya otorgados y los que se encuentren en trámite, y todas las licencias de urbanización y construcción ya otorgadas y las que se encuentren en trámite.

Que **SE ORDENE notificar a la CURADURÍA URBANA TRES DE CALI, para que desde su competencia se declare la NULIDAD de todas las LICENCIAS de URBANIZACIÓN y CONSTRUCCIÓN ya otorgadas y en trámite para el predio EL CORTIJO.**

Que **SE ORDENE se compulsen copias a la FISCALÍA GENERAL de la NACIÓN para que desde su competencia investigue a la CVC por PREVARICATO POR OMISIÓN, FRAUDE PROCESAL, DAÑO a los RECURSOS NATURALES, y se declare a la CVC, RESPONSABLE de CULPA GRAVE, por VULNERAR el PATRIMONIO PÚBLICO y la MORALIDAD ADMINISTRATIVA, al dar lugar a la figura del SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO en “la operación administrativa de la concesión de las licencias ambientales para el PLAN PARCIAL con el pleno conocimiento de la existencia del HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, de los DRENAJES o ACEQUIA y de la LAGUNA, y otros DETERMINANTES AMBIENTALES plenamente identificados, y se ordene que ésta entidad, RESTITUYA al PATRIMONIO PÚBLICO el área SUSTRAÍDA EN RAZÓN DE LA OMISIÓN”.**

1.3. Actuaciones procesales

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto de 11 de agosto de 2020, admitió la demanda, negó el decreto de medidas provisionales y ordenó notificar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.



El 24 de agosto de 2020, decretó como pruebas las allegadas con la demanda, las pedidas por el actor y algunas de oficio.

1.4. Contestación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “CVC”.

Su representante judicial solicitó denegar las pretensiones de la demanda para lo cual afirmó que las peticiones realizadas por el actor ya hacen parte de una acción popular que está en curso y en la cual el señor **GERMÁN ANTONIO ANDRADE CATAÑO** tiene la condición de coadyuvante.

Sostuvo que contrario al dicho del demandante, el contenido del artículo 3º de la Resolución No. 157 de 2004 del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial **no está siendo incumplido en la medida que el humedal al que se refiere en la demanda no ha sido priorizado por la jurisdicción ambiental de su jurisdicción**, lo que conlleva a que **no requiera de la realización del plan de manejo ambiental**.

Afirmó que el Concepto Técnico de CVC 482-01-2017 da cuenta que “...el humedal no está priorizado y que incluso el mismo no está identificado en el POT 2014 del Municipio de Cali”. Así las cosas, concluyó que la CVC está obligada a elaborar planes de manejo “pero solo sobre aquellos humedales priorizados”.

Consideró importante destacar que si bien el humedal no está priorizado esa circunstancia “...no significa que el humedal no esté protegido por la Autoridad Ambiental”; por tanto, “alertó la presencia del humedal y tomó medidas preventivas al respecto”.

De igual manera formuló las siguientes excepciones:

i) “CARENCIA DE OBJETO DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – PREEXISTENCIA DE UN MECANISMO JUDICIAL IDÓNEO (ACCIÓN POPULAR)”.

Indicó que desde el 2017, cursa acción popular “...que tiene por finalidad la protección del derecho colectivo al medio ambiente, que comprende la tutela de los ecosistemas y zona de protección tanto, del Río Lili, como del humedal alegado por el actor...”.

En este orden de ideas, indicó que “...no hay lugar a que se ordene un Plan de Manejo Ambiental en una zona que es objeto de control judicial en una acción que le antecede que comprende la protección del mismo humedal. Acción que tiene suspendidas las obras de construcción en la zona”.

ii) “IMPROCEDENCIA POR EJECUCIÓN DE OTRO INSTRUMENTO JUDICIAL – NO SE CONFIGURA PERJUICIO GRAVE E INMINENTE”.

Destacó que la acción deviene improcedente por la existencia de otro mecanismo de defensa judicial y resaltó que no se esgrimió perjuicio irremediable alguno.

iii) “INDEBIDA INTEPRETACIÓN DE LA NORMA - IMPOSIBILIDAD DE CONFIGURAR EL INCUMPLIMIENTO – EL HUMEDAL NO HACE PARTE DE LOS PRIORIZADOS PARA PLAN DE MANEJO AMBIENTAL”.

Afirmó que “...el actor se equivoca y pretende confundir con sus interpretaciones (...). El plan de manejo ambiental de los humedales a la luz del artículo 3 de la citada Resolución 157 de 2004, sólo opera para humedales priorizados. El alegado por el actor, no lo está”.

1.5. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia de 9 de septiembre de 2020, negó las pretensiones de la demanda.

Explicó que a pesar de que es lo cierto que cursa una acción popular, la misma no configura causal de improcedencia por así establecerlo el último inciso del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, a lo cual agregó que “...si bien existe coincidencia en una de las pretensiones, en la acción popular el ataque va dirigido al desarrollo contractual del Municipio que puede afectar la existencia del humedal y en el presente medio lo que se procura es la adopción de unas medidas técnicas concretas en materia ambiental respecto de la existencia misma del humedal, por parte de la autoridad ambiental exclusivamente”.

Al abordar el fondo del asunto, la Sala negó las pretensiones de la demanda, al concluir que “...el humedal que se encuentra en el predio el Cortijo no hace parte de los llamados priorizados y en ese orden no es susceptible de las medidas establecidas en el artículo tercero de la Resolución 157 de 2004”.

Expuso el Tribunal que estaba probada: **i)** la existencia de un humedal denominado El Cortijo en el predio que lleva ese mismo nombre, ubicado en la cuenca del Río Lili y; **ii)** que para la CVC este humedal no pertenece al sistema de humedales del río Cauca y por ello no ha sido priorizado, razón por la cual no cuenta con el Plan de Manejo Ambiental, Caracterización y Delimitación.

Por lo anterior, determinó que el humedal El Cortijo, en la actualidad, no se encuentra priorizado de conformidad con el proceso adelantado por la CVC respecto de los humedales en el corredor del Río Cauca para la formulación de los planes de manejo, lo que impone concluir que no puede predicarse el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo tercero de la Resolución 157 de 2004 porque ello es aplicable única y exclusivamente a los humedales priorizados.

1.6. Impugnación

La parte actora impugnó el fallo antes referenciado, para lo cual expuso que se ratificaba en todo lo dicho a lo largo en la primera instancia, a título de “irregularidades” precisó que: **i)** la demandada no se pronunció sobre cada hecho y pretensión que se formuló en la demanda; **ii)** la CVC en forma “dolosa” induce en error al Tribunal porque en la contestación se refirió al Plano F1-15 con información “falsa e inexacta” y que el Tribunal no decretó la práctica de la inspección judicial que solicitó, además, afirmó que “...el verdadero HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, se encuentra ubicado en el centro del predio aproximadamente a cien (100) metros de distancia del humedal INEXISTENTE, IMAGINARIO, DIBUJADO en el PLANO F1 – 15 referido por la entidad demandada, y acogido por el Tribunal razón por la cual la PRUEBA que solicite de INSPECCIÓN JUDICIAL es transcendental para dilucidar este punto”.

Sumado a lo anterior, afirmó que el Tribunal vulneró su derecho a la defensa y contradicción porque no corrió traslado del informe que rindió la CVC y tampoco fue remitido a su correo electrónico.

Afirmó que el *a quo* valoró un documento titulado “...priorización de humedales en el corredor del río cauca para la formulación de los planes de manejo” que data de marzo de 2018, pero el mismo carece de firmas, desconoce el contenido del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 que refiere a determinantes ambientales, no fue publicado, “...fue expedido siete (7) años después de la CONCERTACIÓN AMBIENTAL, la cual adoptó las recomendaciones del COMPONENTE AMBIENTAL del Plan Parcial Centro Intermodal de transporte Regional de pasajeros del Sur, y CINCO (5) meses después de estar notificados del AUTO DE ADMISORIO de la ACCIÓN POPULAR”, además, “...esta priorización fue elaborada especialmente para un humedal INEXISTENTE”.

Indicó que no se acreditó el cumplimiento del literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 ni de la Resolución No. 957 de 2018, en lo relativo al acotamiento de las rondas hídricas.

Aseveró que “...los propietarios del lote donde se encuentra ubicado el HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de “Y” antiguo cauce del río Lili, los DRENAJES o ACEQUIAS y la LAGUNA, NO demuestran TITULARIDAD, NO HAN probado que el predio en mención haya sido comprado antes de la expedición del CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (Decreto 2811 de 1974), máxime, cuando el ESTADO el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER y la DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES – DNE en su calidad de administrador de los bienes del FONDO PARA LA REHABILITACION SOCIAL Y LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO fueron TITULARES ESPECIALES del predio EL CORTIJO”.



Argumentó que el Tribunal valoró “defectuosamente” algunas de las pruebas allegadas al expediente e “incurre en una falta de aplicación y omisión al no analizar y valorar todo el contexto de estas pruebas” porque:

No valoró “la IMAGEN DEL MODELO DE ELEVACIÓN LIDAR”, el “CONCEPTO TÉCNICO CVC No 482 – 01- 2017 de fecha 20 de septiembre de 2017”, el plano F1 – 15, el Oficio 18249 de 5 de diciembre de 1986, El Esquema Básico Urbanización “VALLE DE LOS CHALETS”, el avalúo comercial del 2007 de la lonja de propiedad RAÍZ DE CALI Y VALLE DEL CAUCA al predio EL CORTIJO, los Decretos Municipales Nos. 411.0.20.0696 del 13 de julio de 2011 y 411.0.20.0965 del 10 de noviembre de 2011, la IMAGEN AÉREA del 2018, El Plan de Restauración Ecológica de 2017, La Resolución 0100 No. 0710 – 451 – BIS del 13 de junio de 2011, la solicitud de constitución en renuencia de 16 de diciembre de 2019, la respuesta de la CVC, Oficio No 0712–945622019, de 24 de diciembre de 2019, la Aclaración a la CVC, de 8 de enero de 2020 a la respuesta 945622019 de 24 de diciembre de 2019, la respuesta de la CVC Oficio No 0712–12302020, de 21 de enero de 2020, las respuestas de la CVC No. 0712– 791282019 y 0712–842652019 de 27 de noviembre de 2019. La copia de la demanda de la acción popular, la Aerografía Histórica del Río Lili de 1957, la AEROGRAFÍA ÁREA de 1986, el Esquema Básico de la Urbanización “VALLE DE LOS CHALETS”, La AEROGRAFÍA HISTÓRICA del Río Lili de 1989, la IMAGEN AÉREA del 2018, la imagen extraída del MODELO de elevación LIDAR 2018.

Señaló que el fallo impugnado incurre en “...DEFECTO FÁCTICO ante la falta de análisis y valoración probatoria al desconocer las demás pruebas obrantes en el expediente y decretadas en el proceso. De haberlo hecho por lo menos se hubiera percatado de que el humedal INEXISTENTE al que la CVC hace alusión en el PLANO F1 – 15 NO EXISTE y que TAMPOCO FUE concertado con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL – DAPM”.

Expuso que no se practicaron las pruebas solicitadas y decretadas en su oportunidad procesal y relató los reparos que tiene frente a:

i) Resolución No 0712 – 000479 de OCUPACIÓN DE CAUCE de 19 de mayo de 2016, para concluir que “...NO puede tenerse como un Acto Administrativo sino como el resultado de una Operación Administrativa que es ILEGAL por consistir en la ejecución de un Acto que aún NO podía producir sus efectos por haberse OMITIDO la PUBLICACIÓN o por haber sido ésta INDEBIDAMENTE PUBLICADA, incurriendo en la excepción de ILEGALIDAD” y; ii) “Sobre la delimitación física y acotamiento de las rondas hídricas, informó que se hizo, delimitándose el polígono (3.145.39 m2) con su respectiva área de protección forestal de treinta (30) metros, máxima contemplada en la ley (literal d del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974)”.



Expuso que la negativa de las pretensiones, concluida por el Tribunal, presenta las siguientes irregularidades:

No se probó que la accionada haya “...DELIMITADO FÍSICAMENTE con MOJONES y COORDENADAS en MAGNA SIRGA OESTE, la FRANJA FORESTAL PROTECTORA del HUMEDAL de las ACEQUIAS y la FRANJA FORESTAL PROTECTORA del mismo RÍO LILI, a las DISTANCIAS que están ESTABLECIDAS por NORMA con sus componentes GEOMORFOLOGICOS, HIDROLÓGICOS y ECOLÓGICOS a partir de la LÍNEA ENVOLVENTE, bajo los parámetros y procedimientos LEGALES VIGENTES”.

Asimismo, indicó que “...la DELIMITACIÓN del presunto humedal y el área de la protectora NO FUE, NI ha SIDO objeto de concertación con la autoridad ambiental...”.

En su criterio, la parte demanda no ha cumplido con lo dispuesto en el numeral 3 de la Resolución No. 157 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ni en la Resolución 957 de 2018 y tampoco con el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974.

Aseveró que “...el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974 y la Resolución 957 de 2018, NO EXIGE que los humedales sean priorizados para dar aplicación a dichas normas para el ACOTAMIENTO DE LOS CUERPOS DE AGUA y el ÁREA FORESTAL DE PROTECCIÓN para su RECUPERACIÓN y CONSERVACIÓN”.

Para concluir señaló que no se puede obviar “...que el humedal el Cortijo es un DETERMINANTE AMBIENTAL del Plan Parcial del Centro Intermodal de Transporte Regional de Pasajeros del Sur, NORMA de ORDEN PÚBLICO SUPERIOR, que NO puede ser INOBSERVADA o INAPLICADA por las autoridades, tal como se establece en el ARTÍCULO 107 de la LEY 99 de 1993”.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada contra la sentencia de 9 de septiembre de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA- Ley 1437 de 2011², así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección

² “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (...)”.



Quinta de esta Corporación para conocer de “...las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”.

2.2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997³, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad “la renuencia” (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desatendido, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

Para que la demanda proceda, se requiere:

- a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;
- b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;
- c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.

2.3. Del agotamiento del requisito de procedibilidad

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto

³ “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.



administrativo con citación precisa de éste⁴ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad, la Sala ha señalado que “...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”⁵

Sobre este tema, esta Sección⁶ ha dicho que:

“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos”⁷

3. Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia. Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal *a quo*”⁴. (Negrita fuera de texto)

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁶ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. M.P: Susana Buitrago Valencia.

⁷ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla.



(Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”⁸.

2.4. En este caso, con la demanda se acompañó copia de la petición radicada el 16 de diciembre de 2020, ante la CVC mediante la cual se solicitó el cumplimiento del artículo 3º de la Resolución 157 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del literal d) del artículo 83 del Decreto 2811 de 1974 y, en consecuencia, “...la delimitación física y acotamiento de las rondas hídricas con mojones y coordenadas en magna sirga oeste”, “...para la protección del humedal natural en estado palustre correspondiente a un área de 0,95 hectáreas denominado El Cortijo”.

También se aportó copia del oficio de 24 de diciembre de 2019, en la cual la CVC reiteró lo afirmado en comunicación de 27 de noviembre del mismo año, en el sentido de precisar que “...la delimitación del humedal y del área forestal protectora están contenidas en el plano F1-15 del Plan Parcial para el Desarrollo del Centro Intermodal de Transporte Regional de Pasajeros del Sur (...) esta Corporación le ha informado que plasmó física y visiblemente en terreno los límites del humedal “El Cortijo” del plan parcial, lo cual nos ha permitido determinar con facilidad la distancia y el área correspondiente a la franja forestal protectora, determinante ambiental establecido como obligación dentro de los actos administrativos expedidos en materia ambiental”.

De acuerdo con lo anterior, no hay duda que previo a acudir al ejercicio de la presente acción de cumplimiento, la parte actora agotó en debida forma el requisito de renuencia.

⁸ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.



2.5. De la procedencia de la acción de cumplimiento

Se advierte que la presente demanda pretende que en cumplimiento del contenido del artículo 3º de la Resolución 157 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial y el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “CVC” que dicte el Plan de Manejo Ambiental y realice la delimitación física y el acotamiento de las rondas hídricas con mojones del humedal natural en estado palustre⁹ correspondiente a un área de 0.95 hectáreas, denominado El Cortijo, frente a lo cual no se advierte la existencia de otro mecanismo judicial para su exigencia, pues como bien lo expuso el Tribunal el ejercicio de la acción popular no impide el estudio vía medio de control de cumplimiento de normas con fuerza de ley o de actos administrativos, por así disponerlo el inciso final¹⁰ del artículo 8º de la Ley 393 de 1997.

En este orden de ideas, la Sala manifiesta que los preceptos que se piden ordenar cumplir son actualmente exigibles en la medida que no están derogados o suspendidos y su cumplimiento, en principio, no implica el establecimiento de gasto.

Tampoco se evidencia que lo pretendido por el actor involucre la protección de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela, lo que torna procedente la acción de cumplimiento.

2.6. Caso concreto

Para mayor claridad, se expone que mediante el ejercicio de la acción de cumplimiento de normas con fuerza de ley o de actos administrativos, se persigue el acatamiento de mandatos claros, expresos y exigibles, así las cosas, la obligación que se pide hacer cumplir debe estar contenida en el precepto que se dice incumplido.

En desarrollo de lo anterior es conveniente transcribir los preceptos que según el actor son desatendidos por la CVC, a fin de establecer si guardan relación con sus pretensiones en la cuales exige de esa corporación la elaboración y ejecución del Plan de Manejo Ambiental y realice la delimitación física y el acotamiento de las rondas hídricas con mojones del humedal natural en estado palustre correspondiente a un área de 0.95 hectáreas, denominado El Cortijo.

⁹ **Humedales “Palustres**: Pantanosos – marismas, pantanos y ciénagas”. Definición tomada de <https://creho.org/humedales/tipos-de-humedales/#:~:text=Ribere%C3%B1os%3A%20Humedales%20adyacentes%20a%20r%C3%ADos,de%20aguas%20residuales%20y%20canales>.

¹⁰ “También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho”.

i) Resolución 157 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial “Por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar”:

“ARTÍCULO 3o. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL. Las autoridades ambientales competentes **deberán elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción**, los cuales **deberán partir de una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de medidas de manejo con la participación de los distintos interesados**. El plan de manejo ambiental **deberá garantizar el uso sostenible y el mantenimiento de su diversidad y productividad biológica**. Las autoridades ambientales que a la fecha de la entrada en vigencia de la presente resolución hayan formulado o implementado planes de manejo en humedales de su jurisdicción, **deberán** complementarlos o actualizarlos con base en lo establecido en la presente resolución y en la guía técnica que para el efecto determine el Ministerio” (Negrilla fuera de texto original).

Este artículo, en efecto, contiene mandatos que deben ser atendidos por las autoridades ambientales, pues señala la obligación de **elaborar y ejecutar** planes de manejo ambiental, como lo pide el demandante para el caso de humedal natural en estado palustre correspondiente a un área de 0.95 hectáreas, denominado El Cortijo.

No obstante, dicha obligación de elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental limita su mandato para aquellos **humedales prioritarios**.

En lo demás, el artículo antes transcrito contiene la finalidad de los planes de manejo ambiental y señala el deber de las autoridades de complementarlos o actualizarlos.

ii) Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”:

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

- a). El álveo o cauce natural de las corrientes;
 - b). El lecho de los depósitos naturales de agua.
 - c). Las playas marítimas, fluviales y lacustres;
 - d). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;**
- (...)”.

Esta disposición, en realidad, contrario a imponer deberes, enlista los bienes inalienables e imprescriptibles del Estado, con la excepción de los “derechos adquiridos por particulares”.

En este orden de ideas, debe la Sala primeramente determinar si el humedal ubicado en el predio denominado El Cortijo, es de aquellos que según el artículo 3º de la Resolución 157 de 2004, tiene la calificación de humedal prioritario, pues se insiste



es la condición que impone dicho acto administrativo para que se deba elaborar y ejecutar planes de manejo ambiental, como es el querer del demandante.

En este sentido, la CVC manifestó, en la contestación de la demanda, que el Concepto Técnico No. 482-01-2017 "...es claro en señalar que el humedal ubicado en el predio El Cortijo no hace parte de los priorizados". Valga señalar que dicho concepto también fue allegado por la parte actora con su demanda.

Sumado a lo anterior, la CVC al rendir el informe solicitado por el Tribunal expuso que: "...el humedal no fue priorizado por las razones expuestas en detalle en documento técnico anexo del 4 de septiembre de 2020 (...) por lo tanto no aplica en este caso el cumplimiento del numeral 3º de la Resolución [157 de 2004]", información que como da cuenta los anexos de la demanda, son de amplio conocimiento del demandante.

En este orden de ideas, debe la Sala concluir que, si bien es cierto, la Resolución 157 de 2004, en su artículo 3º impone como deber de las autoridades ambientales la elaboración y ejecución de planes de manejo ambiental, como se demostró este mandato solamente recae respecto de "humedales prioritarios", caracterización de la cual carece el humedal al que se refiere en la demanda, como lo demostró la CVC con los anexos de la contestación y en el informe que rindió.

Valga señalar que incluso la corporación accionada, advirtió que si bien el humedal ubicado en el predio El Cortijo, al que refiere el demandante, no fue calificado como prioritario "...sí ha sido objeto de protección especial (...) de hecho se ha prohibido su intervención en los permisos ambientales otorgados en el caso que nos ocupa y se definieron las acciones de conservación para los determinantes ambientales (...) adicionalmente se asignó al humedal una faja de protección de treinta (30) metros que en este caso es la máxima contemplada (...) en el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974".

En este orden de ideas, el mandato de elaborar y ejecutar el plan de manejo ambiental para el humedal ubicado en el predio El Cortijo no resulta exigible en la medida que la condición impuesta por el artículo 3º de la Resolución 157 de 2004, referente a que se trate de un humedal "prioritario", lo que impide resolver de manera favorable esta pretensión de su demanda y conlleva a que se confirme la sentencia impugnada.

Ahora bien, el actor en su impugnación, aduce que el Tribunal incurrió en falta de decreto de pruebas y omitió correr traslado del informe rendido por el director de la CVC.

Al respecto, debe advertirse que esos mismos reparos fueron elevados ante el Tribunal mediante incidente de nulidad que fue denegado por auto de 5 de octubre



de 2020, decisión que no fue recurrida y, en consecuencia, no se hará consideración alguna.

En lo demás, el actor señala que se incurrió en indebida valoración probatoria porque el documento titulado "...priorización de humedales en el corredor del río cauca para la formulación de los planes de manejo..." carece de firmas y no fue publicado, además refiere a un "humedal inexistente". De igual manera, advierte que se dejó de analizar algunos documentos allegados al expediente.

En este sentido, para la Sala los anteriores reparos carecen de vocación de prosperidad y no inciden en la conclusión a la que se arriba de negar las pretensiones de la demanda, pues como se ya indicó la CVC señala que, en efecto, el humedal al que se refiere el actor no tiene el plan de manejo ambiental que exige el accionante, sin embargo, lo mismo obedece a que la propia norma -art. 3º de la Res. 157 de 2004-, dispone que el mismo se elabore y ejecute respecto de humedales prioritarios, calidad que no tiene el humedal que señala el señor **GERMÁN ANTONIO ANDRADE CATAÑO**, como ya se demostró.

Asimismo, expuso la falta de resolución de todas sus pretensiones, frente a lo cual esta Sala señala que todas serán denegadas, pues como ya se explicó lo que se pide en la demanda debe guardar directa relación con el mandato contenido en los artículos que se dice desatendidos por la accionada, los cuales en este caso se limitan a elaborar y ejecutar un plan de manejo ambiental.

Como se advierte de la demanda, las pretensiones que persigue el actor, es que se "realicen los estudios de profundización", "extraer todo el material con el cual han rellenado la HUELLA HÍDRICA del HUMEDAL", que "sean declarados SUJETO DE DERECHOS o COMPLEJO DE HUMEDALES por su ALTO NIVEL FREÁTICO", "ratificar el trazado del DIQUE o JARILLON el cual NO ESTÁ RESPETANDO el CINTURÓN de MEANDROS", que "establezcan una CARTOGRAFÍA donde quede plenamente identificado con sus coordenadas", que "al HUMEDAL NATURAL EN ESTADO PALUSTRE en forma de "Y" antiguo cauce del río Lili, los DRENAJES o ACEQUIA y la LAGUNA, lo inscriban en la lista de RAMSAR", "notificar a la CURADURÍA URBANA TRES DE CALI, para que desde su competencia se declare la NULIDAD de todas las LICENCIAS de URBANIZACIÓN y CONSTRUCCIÓN", que "SE ORDENE se compulsen copias a la FISCALÍA GENERAL de la NACIÓN para que desde su competencia investigue a la CVC...",.

No obstante, debe ser denegadas porque resultan a todas luces peticiones que no están contenidas en el artículo 3º de la Resolución 157 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial y tampoco en el literal d) del artículo 83 del Decreto Ley 2811 de 1974, lo que impide su prosperidad.

En conclusión, la Sala confirmará la sentencia impugnada, pues como se demostró la obligación que se pide cumplir de elaborar y ejecutar el Plan de Manejo Ambiental no





resulta exigible y las demás, contenidas en la demanda, no hacen parte de los mandatos impuestos por los preceptos que se dicen desatendidos, conforme lo antes explicado.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 9 de septiembre de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que negó las pretensiones de la parte actora, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”