

**EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTOS EN ZONAS ESTRATÉGICAS AL
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN
(2002 – 2011).**



YAMID ARLEX ROMERO MELO

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE GEOGRAFÍA
POPAYÁN, CAUCA**

2014

**EVALUACIÓN DE EFECTOS E IMPACTOS EN ZONAS ESTRATEGICAS AL
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN
(2002 – 2011).**

YAMID ARLEX ROMERO MELO

**Trabajo de grado en la modalidad de Trabajo de Investigación para optar al
título de Geógrafo.**

Director

USUARDO RAMÍREZ RICO

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE HUMANAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE GEOGRAFÍA
POPAYÁN, CAUCA**

2014

Nota de aceptación

El Director y los Jurados han leído el presente documento, escucharon la sustentación del mismo por su autor y lo encuentran satisfactorio.

USUARDO RAMIREZ RICO

Director

Jurado

Jurado

Popayán, ____ de _____ de 2014

A mi padre Luis Gerardo Romero Salazar por su fe, esfuerzo y dedicación en el logro de este gran sueño. Mil gracias por vuestro apoyo.

CONTENIDO

pág.

INTRODUCCIÓN.....	12
1. ORIGEN Y TRAYECTORIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	13
1.1 PRESENTACIÓN	13
1.2 TERRITORIO, ORGANIZACIÓN Y ORDENACIÓN	15
1.3 PERFIL Y CONCEPCIONES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	18
1.4 ALGUNAS DEFINICIONES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	19
1.5 CONCEPCIONES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: DE LA PLANIFICACIÓN FÍSICA AL DESARROLLO TERRITORIAL.....	21
1.6 OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	22
1.7 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA	23
1.7.1 El ordenamiento territorial en el municipio de Popayán, Cauca.	25
2. MARCO CONTEXTUAL.....	30
2.1 CARACTERIZACIÓN ZONA POMONA.....	30
2.1.1 Pomona, un conflicto de tierras.	37
2.2 CARACTERIZACIÓN ZONAS DE EXPANSIÓN	40
2.2.1 Zona de expansión Lame.	42
2.2.2 Zona de expansión San Bernardino.	56
2.2.3 Zona de expansión El Aljibe	57
2.3 CARACTERIZACIÓN ZONA HUMEDAL OLÍMPICA.....	58
3. RESULTADOS.....	63

3.1	GRÁFICAS CUESTIONARIO INSTITUCIONAL	63
3.1.1	Zona Pomona.....	63
3.1.2	Zona de expansión Lame.	67
3.1.3	Humedal Olímpica.....	74
3.2	GRÁFICAS CUESTIONARIO A LA COMUNIDAD	77
3.2.1	Zona Pomona.....	77
3.2.2	Zona expansión Lame.	79
3.2.3	Humedal Olímpica.....	83
4.	ANÁLISIS Y MATRÍZ DE EVALUACIÓN DE ZONAS ESTRATÉGICAS.....	87
4.1	ZONA POMONA.....	87
4.1.1	Matriz de evaluación.	91
4.2	ZONA DE EXPANSIÓN LAME	98
4.2.1	Matriz de evaluación.	101
4.3	HUMEDAL OLÍMPICA	106
4.3.1	Matriz de evaluación.	109
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	113
6.	BIBLIOGRAFÍA	119
7.	ANEXOS	123

ÍNDICE DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. Distribución usos de suelo dentro del perímetro urbano.....	40
Tabla 2. Áreas por unidad de vivienda.....	46
Tabla 3. Evaluación de productos, efectos e impactos zona Pomona.....	91
Tabla 4. Evaluación de productos, efectos e impactos zona de expansión Lame	101
Tabla 5. Evaluación de productos, efectos e impactos humedal Olímpica	109

ÍNDICE DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Localización área de estudio: zona Pomona	31
Figura 2. Amenaza por deslizamiento zona urbana Pomona	32
Figura 3. Terrenos intervenidos de la zona Pomona	33
Figura 4. Humedal Pomona	34
Figura 5. 82 Predios de la invasión Real Pomona en proceso de legalización	35
Figura 6. Régimen de propiedad zona Pomona	36
Figura 7. Localización motel Media Naranja	36
Figura 8. Localización vereda Pomona	38
Figura 9. Delimitación área de protección zona Pomona	39
Figura 10. Delimitación área de expansión Lame	43
Figura 11. Urbanización Ciudad Futuro Las Guacas	45
Figura 12. Primera etapa proyecto Ciudad Futuro Las Guacas	46
Figura 13. Área construida y área bruta lote, Ciudad Futuro	47
Figura 14. Segunda etapa proyecto Ciudad Futuro Las Guacas	47
Figura 15. Tercera etapa proyecto Ciudad Futuro Las Guacas	48
Figura 16. Panorámica del humedal Universidad del Cauca	49
Figura 17. Mosaico; estado actual humedal Universidad del Cauca	50
Figura 18. Proyecto Ciudad Futuro las Guacas, red sanitaria	51
Figura 19. Humedal Unicauca, noviembre 2004 (izquierda) y noviembre 2011 (derecha)	52

Figura 20. Delimitación área de expansión San Bernardino.....	56
Figura 21. Delimitación área de expansión El Aljibe	57
Figura 22. Delimitación humedal Olímpica.....	58
Figura 23. Interés de las instituciones en la solución del conflicto socio ambiental de Pomona	64
Figura 24. Grado de permisibilidad de las instituciones frente al tratamiento del conflicto en Pomona	65
Figura 25. Percepción institucional frente al crecimiento urbano sobre los Cerros Tutelares	66
Figura 26. Percepción institucional frente al tratamiento de uso de suelo en Pomona	67
Figura 27. Percepción institucional frente a las viviendas de interés social del proyecto Ciudad Futuro Las Guacas	68
Figura 28. Primera planta vivienda de interés social	70
Figura 29. Percepción institucional sobre la responsabilidad del proyecto Ciudad Futuro Las Guacas	72
Figura 30. Percepción institucional sobre el impacto del proyecto	73
Figura 31. Percepción institucional sobre la importancia de los humedales en el P.O.T.....	74
Figura 32. Percepción institucional sobre la generación de espacios de participación a la comunidad para el tratamiento del humedal Olímpica	75
Figura 33. Compromiso institucional frente al tratamiento del humedal Olímpica ..	76
Figura 34. Percepción comunal sobre la afectación de los Cerros Tutelares	77
Figura 35. Impacto del proceso de urbanización en Pomona.....	78
Figura 36. Percepción sobre el área de protección Pomona.....	78
Figura 37. Calificación del proyecto Ciudad Futuro Las Guacas	79
Figura 38. Percepción sobre la responsabilidad del proyecto de vivienda Ciudad Futuro Las Guacas	80
Figura 39. Percepción comunal sobre el impacto del proyecto	81
Figura 40. Grado de conocimiento de la comunidad sobre el proyecto	82

Figura 41. Uso de suelo que debe prevalecer en el humedal	83
Figura 42. Negligencia de las autoridades competentes frente al tratamiento del humedal Olímpica.....	84
Figura 43. Calificación del compromiso institucional en el tratamiento del humedal Olímpica	85
Figura 44. Percepción sobre la acción de recuperar y preservar el humedal	85
Figura 45. Delimitación predios Pomona	87
Figura 46. Delimitación predios en Pomona	88
Figura 47. Propuesta de delimitación Cerros Tutelares	90
Figura 48. Erosión, invasión Real Pomona	96
Figura 49. Evolución urbana y erosión en el área Pomona, 2012 (izquierda) y 2014 (derecha)	97
Figura 50. Pequeño cauce del humedal Olímpica que se interna en el sistema de alcantarillado	106
Figura 51. Apertura de una vía sobre el área del humedal (izquierda) y presencia de residuos sólidos (derecha)	107
Figura 52. Obras civiles sobre el humedal Olímpica	107

ÍNDICE DE ANEXOS

pág.

Anexo A. Derecho de petición del docente Juan Pablo Paz.....	123
Anexo B. Respuesta de la Corporación Autónoma Regional del Cauca	126
Anexo C. Respuesta de la Oficina Asesora de Planeación	129
Anexo D. Solicitud de audiencia pública	131
Anexo E. Visita técnica Contraloría Municipal de Popayán	133
Anexo F. Cuantificación de la afectación al humedal Universidad del Cauca	139

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo indaga los productos, efectos e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial –en adelante P.O.T- en el municipio de Popayán durante el periodo 2002 – 2011. Dado el complejo ámbito de aplicación del P.O.T, la evaluación se restringe a sectores donde más se ha evidenciado una modificación constante, tanto en la normatividad como de las acciones de los actores frente a los usos del suelo inicialmente contemplados. La zona Pomona, la zona de expansión Lame – Las Guacas (proyecto urbanístico Ciudad Futuro) y el humedal Olímpica son los puntos de referencia a desarrollar por el conflicto en torno al uso del suelo que de alguna u otra manera han beneficiado o afectado a los residentes, dueños, vecindario o comunidad en general.

Con un enfoque metodológico de investigación mixta –cualitativa y cuantitativa- y de carácter evaluativa en cuanto al cumplimiento de los objetivos del P.O.T, este documento presenta la síntesis del trabajo realizado desarrollado en cuatro capítulos.

El primero de ellos dedicado a elaborar un marco teórico conceptual sobre el ordenamiento territorial que permita comprender su naturaleza y su relación con la geografía.

El segundo capítulo aborda el marco contextual de las zonas de estudio.

En el tercero, se presentan los resultados de la metodología empleada, y en el último capítulo, el análisis y la matriz de evaluación (productos, efectos e impactos), seguido de las conclusiones del trabajo.

El documento puede ser visto como un referente para dar un tratamiento especial en el nuevo P.O.T a las zonas consideradas en este estudio, estratégicas, dado el creciente conflicto socio ambiental generado por el Acuerdo 06 y 07 de 2002. La nueva política de uso y ocupación del suelo debe ser concertada con la comunidad y un referente obligatorio para la formulación de los planes de gobierno y la ejecución de los planes de desarrollo locales. También debe considerar en el informe de Bruntland de 1987, el principio de sostenibilidad, con el cual se buscará aumentar la densidad de las ciudades y reducir la expansión territorial para proteger los recursos y satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones.

1. ORIGEN Y TRAYECTORIA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1.1 PRESENTACIÓN

La ordenación territorial es una disciplina relativamente joven, por lo que existen diferentes concepciones de ella. No obstante, una de las acepciones más difundidas y referidas en diversos países es la propuesta por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio –CEMAT- a través de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) “es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.¹

El Ordenamiento Territorial es visto como una política pública que implica un proceso planificado del territorio donde lo técnico, lo político y lo administrativo juegan un papel específico en dicho proceso. Los objetivos que la ordenación del territorio persigue paralelamente son, según la Carta Europea, el desarrollo socio económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y la utilización racional del territorio, dejando claro que la realización de estos objetivos es esencialmente una tarea política.

Las experiencias en los países europeos de la utilización del Ordenamiento Territorial como un medio en la planeación y gestión del territorio son positivas y provienen de los años setenta del siglo pasado. En estos países el término que se utiliza comúnmente es el de Ordenación del Territorio mientras que en América latina se emplea el de Ordenamiento Territorial. “En países como Colombia, Chile, Uruguay, México, Bolivia, Honduras, Costa Rica y Ecuador entre otros, las políticas de Ordenamiento Territorial se empezaron a asumir en forma más profusa en la última década del siglo pasado, en su mayoría con un fuerte énfasis ambiental; sin embargo, ya desde fines de los años setenta en Argentina, Venezuela y Cuba se promulgaron algunas normativas pioneras en ese sentido”.²

Y fue la agudización de los diversos conflictos ambientales, económicos, políticos...etc., lo que llevó a adoptar el Ordenamiento Territorial como una medida

¹ CONSEJO DE EUROPA. Carta Europea de Ordenación del Territorio. Estrasburgo-Torremolinos, 1983.

² SALINAS, Evangelina. El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales. Jalisco, México: S y G editores, S.A. de C.V, 2008, p.16.

para intervenir en el orden espontáneo existente en los territorios, a fin de identificar posibles escenarios y prever un futuro óptimo.

Así, el Ordenamiento Territorial considera el espacio como un sistema dinámico y funcional y no un mero contenedor y receptor de diversos elementos. “La política de Ordenamiento Territorial tiene un carácter estructurante de los elementos del territorio y articulador de las actuaciones, basado particularmente en estrategias de uso, ocupación y administración. La concepción de desarrollo que está detrás del Ordenamiento Territorial es una visión integral, con carácter humano y de largo plazo, prospectivo, no sectorial y economicista”.³

La ordenación del territorio es, pues, una agenda pública abierta a contenidos diversos que necesita asentarse a nivel técnico y político en el plano local para una mayor operatividad; es en este nivel de la gestión administrativa donde resulta más fácil tender puentes de comunicación con las políticas de desarrollo y conectar la ordenación del territorio y desarrollo territorial.

La relación científica y temática de la geografía, con la ordenación del territorio es indiscutible. Con dificultad se puede ordenar o regular una realidad territorial si previamente no se conocen sus características, dinámica y problemática. El reforzamiento del análisis territorial relacional, así como el afianzamiento de una nueva cultura territorial, deben estar orientados a lograr un planeta más habitable donde el problema de las interdependencias entre factores naturales y antrópicos se sitúen en primer plano.

Por tanto, el saber geográfico es un saber necesario y útil para dotar de cultura territorial, cultura de relaciones a nuestra sociedad, y para contribuir a crear nuevos espacios de desarrollo que impregne a la sociedad y normalice la planificación territorial como un proceso de mejora de la toma de decisiones y de la calidad de vida de la población.

³ PUJADAS, Romá y Font Jaume. Ordenación y planificación territorial. Madrid: Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, no. 8, 1998 p. 17.

1.2 TERRITORIO, ORGANIZACIÓN Y ORDENACIÓN

La ordenación del territorio no es algo nuevo ni exclusivo de nuestro tiempo, a lo largo de la historia las diversas sociedades siempre se han apoyado en una determinada estructura territorial. Sin embargo, la preocupación por ordenarlo se acentúa en los países desarrollados, a partir de la década de 1950 y se ha ido sistematizando en el último cuarto del siglo XX. En este último periodo también se refuerzan las teorías orientadas a lograr un desarrollo socioeconómico y territorial armónico, teorías que hoy se formulan en términos de desarrollo sostenible.

Diversos autores coinciden que la organización y la ordenación del espacio son términos modernos que designan un modelo de espacio heredado para introducir en él nuevas estructuras técnicas, jurídicas y administrativas con la finalidad de sistematizar su utilización en función de objetivos fijados previamente, en mayor o menor medida.

Por organización del territorio se entiende una acción consciente y compleja de una colectividad para perfilar un modelo de utilización racional del territorio donde habita. Y aunque las normas consuetudinarias han ido regulando a lo largo de los siglos los procesos de apropiación, uso y control del territorio, el paisaje organizado es el reflejo de una acción meditada, concertada y continuada sobre el medio natural.

El territorio es, por tanto, un totalizador histórico y el resultado de relaciones complejas entre factores naturales, económicos, sociales, culturales y técnicos, en el que se hace necesario conocer cuáles han sido las respuestas que cada sociedad ha dado ante los desafíos de la naturaleza. De esta manera, el problema medioambiental es una cuestión de relaciones y, por tanto, debe abordarse desde la estructura de la ordenación del territorio y no desde una mirada coyuntural de la ingeniería ambiental.

La organización del espacio implica el acondicionamiento de un marco geográfico para responder a las necesidades de la comunidad local. Según Bertrand y Dolfus⁴, en el espacio geográfico, a cada sociedad y a cada etapa de la evolución humana le corresponden formas de organización de espacio diferentes. La organización de un espacio depende de factores múltiples vinculados con el medio

⁴ BERTRAND, G. y DOLFUS, C. El paisaje y su concepto: El espacio geográfico. Francia, tomo II, no. 3, 1973, p. 161-163.

natural, las necesidades y las aspiraciones o deseos de las colectividades que lo ocupan, aspectos que deben considerarse en el momento de poner en marcha proyectos conscientes de ordenación territorial.

Para Naredo⁵, desde la antigüedad han existido criterios ordenadores que se aplicaron en consonancia con las imágenes del mundo, las creencias mítico-religiosas, las formas sociales y las técnicas imperantes. El análisis del territorio y los descubrimientos geográficos han ido siempre unidos a modelos, más o menos explícitos, de orden territorial. En este sentido, los españoles al llegar a América intentaron implantar un orden territorial, al que dan soporte jurídico con las Leyes de Indias.

La ordenación del territorio es una expresión más moderna, y también más técnica, reservada a políticas emprendidas desde el Estado o desde la región. Estos pueden ser los casos del Tennessee Valley Authority, proyecto que en la década de 1930 reestructura mediante una regulación hidráulica un territorio de más de 100,000 km², el Plan Badajoz en España o el Plan Delta en Holanda. Para Jean Labasse, una fecha simbólica en la aparición de la ordenación del territorio fue 1931, cuando la gran depresión de las zonas mineras británicas impulsó al Board of Trade a poner en marcha las primeras encuestas sobre la estructura territorial de las zonas gravemente dañadas por el paro; también, por estas fechas se pone en marcha el Registro de la Utilización de la Tierra en Gran Bretaña. Los desajustes entre la organización del espacio y la planificación económica son los que harán ver la necesidad de pasar de la planificación sectorial a la planificación territorial.

En Francia, el detonante para la aparición de la ordenación del territorio como preocupación política es la publicación en 1947 del libro de Cravier, París y el desierto francés; en 1950 aparece en la administración central una dirección ministerial; en 1954 se lanzan los principios de acción, y en 1963 se crea la DATAR (Delegation de l'Amenagement et de l'Action Regional). En España, esta preocupación, aunque ya presente en la Ley del Suelo de 1956 y en los Planes de Desarrollo Económico y Social del franquismo, no tomará carta de naturaleza hasta la década de 1980 con el Estado de las Autonomías.

⁵ NAREDO, J.M. La Ordenación del Territorio. sus presupuestos y perspectivas en la actual crisis de civilización. En: Curso de Ordenación del Territorio. Madrid, 1983, p. 57-95.

Así, a partir de la década de 1950 se perfilan los contornos de una ordenación del territorio considerada como una política global, asumida e impulsada desde los poderes públicos. Las razones por las cuales a mediados del siglo XX ciertos Estados optan por políticas orientadas a organizar mejor su territorio son fundamentalmente dos:

- La existencia de evoluciones territoriales desequilibradas, consideradas insatisfactorias en lo referente a la distribución geográfica de las actividades industriales y de la población.
- Y la pérdida de confianza en la capacidad del sistema económico para garantizar el equilibrio en la distribución territorial de las actividades.

Sin embargo, la ordenación del territorio, ciertamente, no ha servido, todavía, para proporcionar el necesario control de la actividad económica en su dimensión territorial. El problema es complejo, ya que no se trata sólo de controlar el territorio por las infraestructuras, ni de un mero reparto de las actividades y la población, sino de algo más complejo como es lograr la integración funcional y territorial de las actividades, asociando lo más posible a los actores locales. La población afectada debe participar y estar debidamente informada de los objetivos que se persiguen y de los medios que se van a emplear para conseguirlos.

Cualquier teoría de la ordenación del territorio se construye sobre la base de un modelo de orden cuya elección comporta, obligadamente, juicios de valor que condicionan la toma de decisiones. En función de ello, no es extraño que durante las últimas décadas se aprecie un cambio gradual de las políticas de ordenación del territorio hacia planteamientos más liberales, y que en la Unión Europea no exista acuerdo sobre la oportunidad de considerar una estrategia global de ordenación del territorio.

1.3 PERFIL Y CONCEPCIONES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Para Gottman⁶, la dimensión política es algo inherente a la ordenación y de ahí que se le asigne, entre otras, la función de establecer una cierta justicia económica y social entre las diversas piezas que constituyen el cuerpo geográfico de un territorio. Así, resulta natural que algunos autores, en el momento de definir esta disciplina, persigan unir las dimensiones política y de justicia social. La ordenación de los territorios debe convertirse en una política tendente a hacer más equilibrada la distribución de las poblaciones en los espacios habitados, de los recursos y de los niveles de vida.

La ordenación reúne dimensiones diversas, artísticas, políticas y técnicas. El arte de ordenar el territorio requiere, además de la virtuosidad de los planificadores, una cierta comprensión y cooperación por parte de los ordenados, lo cual implica un diálogo permanente entre administración y administrados. Esta práctica es política y técnica, y de ahí que un experto en planificación territorial pueda ser un excelente consejero para un político, ya que el lenguaje político y el de la ordenación territorial, por su naturaleza estratégica, tienen muchos elementos de confluencia.

Labasse⁷, señalaba que nunca hasta ahora, la preocupación por la ordenación territorial ha alcanzado tal amplitud ni revestido un aspecto tan sistemático, hasta el punto de aparecer hoy en día como uno de los deberes primordiales asignados a los gobernantes. Esta necesidad sigue plenamente vigente, y a nivel mundial, demanda toda la atención para enfrentar el caos territorial.

Al respecto, Pierre Merlin⁸, geógrafo y urbanista, se preguntaba sobre cuál debería ser el estatus de la ordenación territorial. ¿Una ciencia?, ¿una técnica o un arte? Según este autor, no podía pretender ser una ciencia, entendida como un conjunto organizado de conocimientos relativos a cierta categoría de hechos, al no disponer de teorías y conceptos propios elaboradas a partir de dichos conceptos; la ordenación utiliza conceptos de ciencias vecinas y sólo dispone de teorías parciales. No es tampoco una técnica, entendida como conjunto de procedimientos de un arte o una fabricación, ya que sólo hay ciertos métodos de ordenación y algunos planes. Tampoco puede ser considerada como un arte o una manera de hacer las cosas según las reglas o la expresión de un ideal de belleza,

⁶ GOTTMAN, J. (1966). Ensayos sobre el desarrollo del espacio de vida. París: Editorial Mouton, 1966.

⁷ LABASSE, Jean. La Organización del Espacio: elementos de geografía aplicada. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1973.

⁸ MERLIN, Pierre y CHOAY, François. Diccionario de Urbanismo y Ordenación. París: Editorial Prensa Universitaria de Francia, 1998.

ya que las reglas son cambiantes y derivan del derecho. Tras la reflexión, concluye que la ordenación, como el urbanismo, es fundamentalmente una praxis; es decir, una acción.

1.4 ALGUNAS DEFINICIONES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El Diccionario del urbanismo y la ordenación de Merlin y Choay definen la ordenación como el conjunto de acciones concertadas orientadas a disponer con orden los habitantes, las actividades, las construcciones, los equipamientos y los medios de comunicación sobre la superficie del territorio. La ordenación es una acción voluntaria, concertada e impulsada por los poderes públicos, que implica acciones orientadas al logro de un determinado orden territorial.

Al intentar definir la ordenación del territorio existe bastante ambigüedad y no es raro que se le identifique con el planeamiento urbanístico, el desarrollo regional, la economía regional o la planificación regional. Al recibir influencias de diversas disciplinas, la geografía, la economía espacial, sociología, planificación regional, etc., su definición es el resultado de un proceso de depuración y de aproximaciones sucesivas donde, casi siempre, suele estar presente una doble preocupación:

- La superación de la mera asociación de las aproximaciones sectoriales que realizan las diversas disciplinas.
- Y una voluntad explícita de operatividad coordinadora entre los agentes y administraciones que intervienen en el territorio.

Para Lablasse, los problemas de distribución, de utilización del suelo y los desequilibrios regionales aparecen como principales campos de interés. Otros autores consideran la ordenación del territorio como el resultado de una intervención económica sobre el espacio geográfico y en una garantía para el uso racional de los recursos, sin comprometer el futuro de las generaciones futuras.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, establece sus presupuestos y define conceptos básicos y objetivos. En lo referente al concepto señala. La ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Esta definición asigna a la ordenación del territorio un significado que, en sentido estricto, corresponde al término territorio.

Para perfilar su singularidad se añade. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

Dada la amplitud conceptual del término, así como la diversidad de cometidos que se le asignan, científicos, técnicos y administrativos, explica que no esté resultando nada fácil perfilar con claridad sus instrumentos operativos. Sin embargo, esta triple dimensión es la que permite tender puentes de comunicación entre el análisis territorial, la regulación jurídica y la gestión.

Roccatagliata⁹, señala el componente político como fundamental y de ahí que pueda considerarse la ordenación del territorio como el intento o la voluntad de referenciar una estrategia o política territorial, en base a instrumentos de ordenación o planes, a un determinado ámbito geográfico. La dimensión territorial en la acción y gestión de gobierno requiere una visión global del desarrollo y una política articuladora de los diferentes sectores y niveles gubernamentales. En este sentido, la ordenación del territorio trata de optimizar la asignación de recursos y consiste en lograr una adecuada organización de la estructura territorial; es decir, el establecimiento de una armoniosa relación entre el sistema ecológico y el de los asentamientos

La ordenación del territorio, cuya base jurídica es aún bastante débil, cubre diversos campos y de ahí la dificultad para fijar sus límites, algo necesario para evitar un exceso de dispersión que puede conducir a la inoperancia. A nivel científico es una disciplina que busca, en un marco geográfico concreto o en una unidad administrativa, una mejor distribución de la población en función de los recursos naturales y de las actividades económicas.

Por otra parte, tiene gran singularidad en cuanto a su método de trabajo, ya que debe apoyarse en el análisis de la realidad y en la prospectiva, enfrentándose al reto de identificar los cambios y tendencias para modificar, en su caso, las previsiones iniciales. En este sentido, dice Madiot¹⁰, es un instrumento al servicio de la transformación a largo término de la sociedad, ya que introduce modificaciones, más o menos profundas, en los comportamientos y en las mentalidades. El control territorial es, sin duda, un importante componente de la acción política.

Desde una perspectiva próxima al planeamiento urbanístico, Terán¹¹, define la ordenación del territorio como la respuesta a unos problemas de ocupación y

⁹ ROCCATAGLIATA, J.A. Geografía y Políticas Territoriales. La Ordenación del Espacio. Argentina: Editorial Ceyne, 1994.

¹⁰ MADIOT, Yves. La Planificación Regional. París: Editorial Masson, 1979.

¹¹ TERÁN, F. La Ordenación Territorial. Evolución y crisis de los fundamentos teóricos. Madrid: Comunidad Autónoma de Madrid, 1983.

utilización del espacio en relación con el uso y la distribución de los recursos disponibles con la intención de corregir aquellos problemas y de optimizar racionalmente ese uso y esa distribución de recursos.

En la exposición de motivos de la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 4-II-1993), tras asignar al territorio un carácter dinámico en cuya conformación tiene un importante papel la acción pública, se señala que el territorio se configura mediante procesos complejos en los que intervienen múltiples agentes de origen natural o antrópico, entre ellos la acción pública, que tiene un papel esencial en dicha configuración dada la importancia decisiva de sus intervenciones; cuando éstas se dirigen de forma expresa a la creación de un determinado orden físico surge la política de Ordenación del Territorio. En este caso, la acción pública orientada a lograr un determinado orden físico, entendido como distribución equilibrada de usos y actividades, constituye la esencia de la ordenación del territorio.

En esta ley, la dimensión política es el pilar fundamental de la ordenación y ésta constituye por tanto una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad.

1.5 CONCEPCIONES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: DE LA PLANIFICACIÓN FÍSICA AL DESARROLLO TERRITORIAL

En función del origen y de la praxis administrativa de los diversos países se han ido configurando, aunque con incidencia desigual, tres concepciones de la ordenación del territorio.

La primera, la ordenación del territorio entendida como planificación física a escala regional o subregional. En esta concepción tiene como cometido principal una finalidad coordinadora de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y del planeamiento urbanístico municipal. Su preocupación central está en la estructuración territorial, desempeñando un importante papel los componentes infraestructurales y la asignación de usos del suelo. En este enfoque se considera el medio ambiente como un componente fundamental de la calidad de vida de las personas. Se trata del enfoque mayoritario y aplicado en países como Alemania, Austria, Suiza, Holanda, España, Italia y Portugal.

El segundo, la ordenación del territorio entendida como planificación económica y social. Este planteamiento incorpora las preocupaciones de las políticas de

desarrollo regional y corregir los desequilibrios constituye uno de sus principales objetivos. En esta concepción se sitúan el aménagement du territoire de Francia y el regional planning del Reino Unido.

Por último está la ordenación del territorio entendida como desarrollo territorial. Esta concepción, en vías de consolidación, busca, además de una cierta superación de las dos concepciones anteriores, una mayor aproximación entre el pensamiento territorial y el pensamiento del desarrollo local, incorporando nuevas dimensiones sociales y medioambientales. El medio ambiente se entiende como recurso para el desarrollo, pensando en su capacidad para mejorar el nivel de vida y no sólo como un bien a conservar para el mantenimiento de la calidad de vida.

1.6 OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Los objetivos y finalidades de la ordenación del territorio varían de unos países a otros y están sometidos a los cambios en el desarrollo legislativo y en la práctica administrativa. La existencia de un proceso general de desarrollo de la conciencia ecológica explica que se preste una atención cada día mayor a los temas medioambientales. En unos planteamientos el medio ambiente es la garantía de calidad de vida y en otros un recurso para el desarrollo.

El hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de ordenación del territorio. La Carta Europea de Ordenación del Territorio señala, además, que debe ser democrática, global, funcional y prospectiva. Democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos; global para tratar de asegurar la coordinación de las políticas sectoriales; funcional teniendo en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en valores, cultura e intereses comunes; prospectiva para analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los procesos económicos, ecológicos, sociales y culturales.

Los objetivos generales que persigue, según la mencionada Carta Europea de Ordenación del Territorio, son los siguientes:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

- La utilización racional del territorio.

La ordenación del territorio busca establecer, sobre la base territorial, la coordinación entre las políticas sectoriales y las diversas administraciones públicas para alcanzar un desarrollo equilibrado a nivel social y territorial. El logro de los objetivos de la ordenación es esencialmente una tarea política, al ser numerosos los organismos privados y públicos implicados. Debe garantizar la coordinación entre los diversos sectores de actividad (distribución de la población, actividades económicas, hábitat, equipamientos colectivos, fuentes de energía, transportes, etc.), propiciar la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión, y facilitar la distribución equitativa de los recursos financieros, y dentro de este contexto, como señala Massiris¹², superar la débil visión prospectiva de las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial y exigir una apuesta concertada de futuro, una imagen objetivo de largo plazo y un proyecto político que indique el rumbo hacia el cual quiere dirigirse como nación.

1.7 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA

En el acápite anterior se señaló que los objetivos y finalidades de la ordenación del territorio varían de unos países a otros y están sometidos a los cambios en el desarrollo legislativo y en la práctica administrativa.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 señaló que habrá una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (...) Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Artículo 288) y, las entidades territoriales gozarán de autonomía para administrar los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos en la constitución y las leyes (Artículo 288).

La ley 99 de 1993, Ley General Ambiental, señala que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

¹² MASSIRIS Cabeza, Ángel. Cualidades y desafíos de las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. En: Coloquio Geográfico sobre América Latina, Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, 2001.

La misma ley entiende en el artículo. 4 por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Veinte años después de expedida la Constitución, varios proyectos, más de 19, fracasaron en el intento de instaurar una ley orgánica, pero sí se expidieron leyes ordinarias relacionadas con el manejo del territorio. La última de estas leyes ordinarias, la 388 de 1997, se constituye en la carta de navegación y el instrumento fundamental por la cual las entidades territoriales planifican mediante Planes de Ordenamiento, Planes básicos o Esquemas de Ordenamiento el uso y la ocupación del suelo. Con la Ley 1454 de 2011 por fin se aprueba la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial con la finalidad de promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración para las entidades e instancias de integración territorial.

La Ley 388 de 1997 señala que el ordenamiento del territorio constituye una función pública que se ejerce mediante la acción urbanística de los entes municipales, decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo- fundamentada en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios a través del desarrollo de funciones como las expuestas en el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 referentes a: identificar y caracterizar ecosistemas de importancia ambiental del municipio, para su protección y manejo adecuados, localizar áreas con fines de conservación y recuperación paisajística, expropiar terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social y determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.

La Nueva Ley Orgánica en su artículo segundo define el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible (...) tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. (...) La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de

gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

Los principios rectores del ordenamiento territorial son: la soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, gradualidad y flexibilidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, responsabilidad y transparencia, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno y multietnicidad.

En el artículo 28, los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Y en el artículo 29 establece la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial: de la Nación, a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas (...); del Departamento, a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales (...); del Municipio, a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

1.7.1 El ordenamiento territorial en el municipio de Popayán, Cauca.

El artículo 7, numeral 4 de la Ley 388 de 1997, señala que corresponde a los Municipios y Distritos formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Por lo tanto, los municipios y los distritos son responsables de la elaboración de los planes y esquemas de ordenamiento territorial, y al realizar dichos planes deben, entre otras cosas, localizar las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística e identificar los ecosistemas de importancia ambiental.

El Concejo Municipal de Popayán, en ejercicio de sus facultades legales y en especial las contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 136 de 1.994, Ley 388 de 1.997 y demás reglamentarios, mediante el Acuerdo número 06 de 2002, adopta el Plan de Ordenamiento Territorial –en adelante P.O.T-, y los elementos que de conformidad con la Ley 388 de 1997 lo conforman: el Documento Técnico de Soporte, El Documento Resumen, las Normas Urbanísticas, los anexos y planos generales que lo soportan.

El artículo 2 del mismo Acuerdo establece que el P.O.T. tendrá para el componente general una vigencia de nueve años contados a partir de su aprobación; los componentes urbano y rural tendrán una vigencia de seis años en el mediano plazo y de tres años en el corto plazo.

1.7.1.1 Modificaciones y anexos al Acuerdo 06 de 2002.

➤ Acuerdo Número 07 de 2002.

La primera modificación al Acuerdo 06 de 2002 se lleva a cabo el mismo año. En ella, se adopta la delimitación y reglamentación para el Centro Histórico de Popayán y se dictan otras disposiciones.

El Acuerdo reglamenta: los sectores en que se encuentra dividido el Centro Histórico de Popayán, complementa las normas y disposiciones generales sobre el ordenamiento urbano vigente para el Municipio de Popayán, y prevalece sobre ellas en todo lo concerniente al manejo, control y defensa del Patrimonio Inmueble de Popayán de acuerdo con lo establecido en la Ley 163 de 1.959 y el Decreto Reglamentario 264 de 1.963, define los planos, delimita el centro histórico, define las áreas de conservación ambiental del Centro Histórico y las competencias de la Administración Municipal y sus diversas dependencias u organismos, en la aplicación de la presente reglamentación, puntualiza el índice de ocupación establecido para el Centro Histórico de Popayán, establece el uso principal en el Centro Histórico y otros usos, las áreas mínimas a ocupar por inmueble según los diferentes usos, la clasificación de las actividades comerciales y de servicio, el retiro de usos no Permitidos, horario de Abastecimientos, límite restringido para la construcción y utilización de zonas de parqueaderos, criterios de intervención para los predios localizados en el centro histórico, obras permitidas en los inmuebles clasificados como de Conservación Integral, Conservación Especial, Conservación Tipológica, Conservación Parcial e Inmuebles de Reestructuración, la altura en pisos y el aislamiento posterior, el objeto de las intervenciones sobre el espacio de uso público en el Centro Histórico, no permitir la localización de ventas ambulantes en el sector reglamentado, define la trama urbana y la Periferia Sur y

considera proyectos especiales para el Centro Histórico y algunos predios, los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, el impuesto predial para las viviendas individuales o sometidas al régimen de propiedad horizontal que se construyan en los lotes vacíos existentes actualmente en el Centro Histórico y la exención del pago de impuesto predial para todos los inmuebles declarados Monumentos Nacionales de Conservación Integral y Conservación en el sector.

➤ Acuerdo número 03 de 2003.

Con el segundo ajuste al P.O.T se modifica el Artículo 331 del Acuerdo 06 de 2002 el cual determina las franjas de protección alrededor del predio del Centro Carcelario y Penitenciario San Isidro en las cuales no se permitirán nuevas edificaciones ni construcciones complementarias al uso agrícola. El área rural comprenderá una franja de doscientos (200) metros, y el área de expansión Lame –Las Guacas, será de ochenta (80) metros. El párrafo del mismo artículo señala que el área de expansión Lame- Las Guacas se destinara a uso recreativo como parque de sector.

➤ Acuerdo número 26 de 2003.

En el mismo año se modifican algunos artículos del Acuerdo 06 de 2002, referentes a la terminal de Transportes de Popayán, al área de expansión Lame, el uso de parasoles sobre el área de antejardín, legalización de Urbanismos, desarrollos existentes en zonas no permitidas, áreas de tratamiento especial, relleno sanitario, vivienda en proceso de legalización (Asentamientos de desarrollo incompleto o inadecuado) y proyectos radicados y archivados en las Curadurías Urbanas, cuyo trámite no se haya culminado o se encuentre interrumpido en el momento de entrada en vigencia del P.O.T.

➤ Acuerdo número 08 de 2004.

En el año 2004 mediante el Acuerdo 08 se modifica parcialmente el Acuerdo 26 de 2003 reglamentando la ampliación para rampas de despacho, taquillas y estación para suministro de combustible y lubricantes, el uso de parasoles sobre el área de antejardín y se deroga el artículo 5 del Acuerdo 26 de 2003.

- Acuerdo número 013 de 2004.

En el mes de noviembre mediante el Acuerdo 013 de 2004 se modifica el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Popayán para la vigencia 2004.

- Acuerdo número 019 de 2004.

En diciembre del mismo año, mediante el Acuerdo 019 se modifica el artículo 9 del Acuerdo 026 de 2003 planteando que los proyectos radicados y archivados en las Curadurías Urbanas, cuyo trámite no se haya culminado o se encuentre interrumpido en el momento de entrada en vigencia del P.O.T., podrán completar, legalizar y culminar el mismo trámite para la expedición de la Licencia o aprobación correspondiente teniendo un plazo máximo hasta el 31 de Diciembre de 2005.

- Acuerdo número 024 de 2007.

En el año 2007 mediante el Acuerdo 024 se modifican algunos artículos del Acuerdo 06 de 2002, referentes a la central de sacrificio y plaza de ferias, el proyecto estratégico parque lineal del río Cauca, las disposiciones sobre Propaganda, condiciones y requisitos básicos para conjuntos cerrados, permisos para la captación de fondos para la compra de lote, la localización, y saturación de los establecimientos con venta y consumo de licor, la clasificación de establecimiento de distribución al por menor de combustibles, normas generales de almacenamiento, distribución y expendio de combustibles, se definen dos nuevos corredores comerciales (Corredor comercial barrios San José, 31 de Marzo y los Campos y Corredor comercial variante sur) en el suelo urbano de Popayán, la proyección de usos especiales en la zona rural y los corredores.

- Acuerdo número 02 de 2009.

El 17 de febrero de 2009 mediante el Acuerdo 02 de 2009 se modifica el Acuerdo 06 de 2002 y se cambia el uso del suelo de un predio ubicado en la carrera 2 N° 69N-52 con código predial 010107580001000 propiedad del municipio de Popayán con una extensión aproximada de 10.000 m², en el cual se encuentra ubicado el

antiguo tanque de matamoros. El uso del suelo debe quedar como educativo y/o recreacional.

➤ Acuerdo número 031 de 2009.

El último ajuste al P.O.T se realizó en el mes de noviembre del mismo año mediante el Acuerdo 031 que modificó los Acuerdos 06 y 07 de 2002 y reglamentó los Sistemas Estructurantes del Ordenamiento Territorial e incorpora los resultados del diseño conceptual para el Sistema Estratégico de Transporte Público para la ciudad de Popayán y se trazan las pautas y se establecen las acciones a seguir, para generar y mantener los corredores viales del Municipio.

2. MARCO CONTEXTUAL

2.1 CARACTERIZACIÓN ZONA POMONA

Según el Acuerdo 06 de 2002 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Popayán, el área Pomona hace parte de la zona de Protección de los Cerros Tutelares y cubre gran parte de los cerros, bosques, zonas verdes del área oriental de la parte urbana e inicio de la rural del Municipio. Dentro de esta área de protección o reserva se excluyen algunos predios de particulares que se encuentran ubicados sobre la carrera segunda.

La zona se localiza fuera del perímetro urbano de Popayán, sobre la carrera segunda y al frente de la comuna 4, entre la facultad de ingenierías de la Universidad del Cauca y los talleres del municipio.

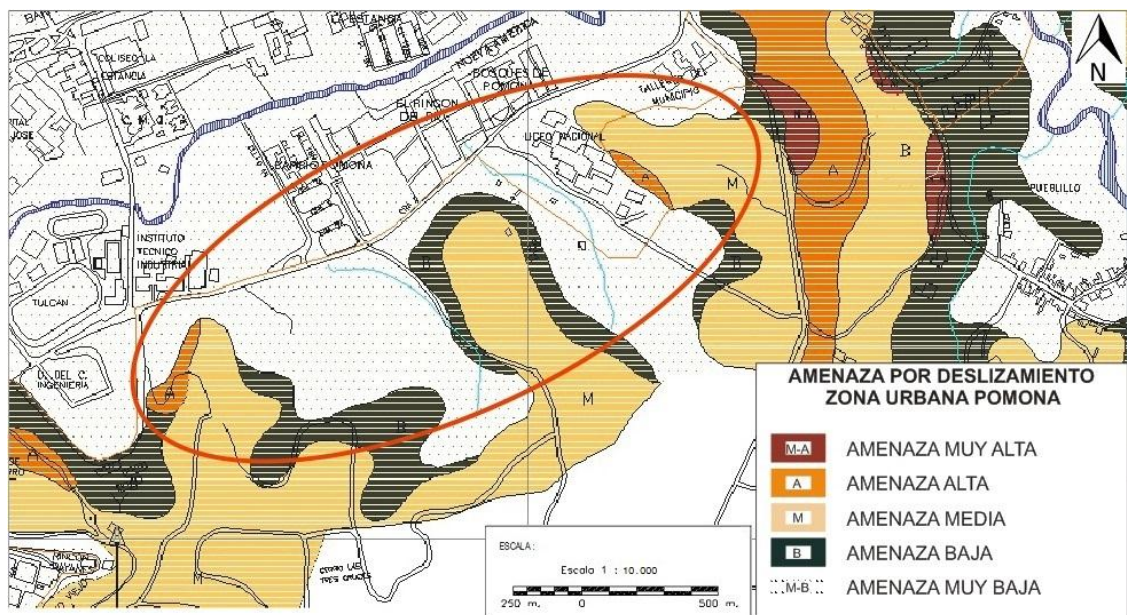
Figura 1. Localización área de estudio: zona Pomona



Fuente: Equipo de ordenamiento territorial. Localización área de interés ambiental, 2001. Editado por Yamid Arlex Romero.

La franja verde de mayor extensión que se muestra en la figura anterior corresponde a la zona de protección de los Cerros Tutelares y las Tres Cruces. Esta área presenta actualmente una fuerte intervención antrópica producto de los asentamientos venidos después del terremoto de 1983. Los terrenos, según el plano U-16/56 zonificación de amenazas por deslizamiento del área urbana elaborado por el equipo de ordenamiento territorial, presentan áreas parcialmente con amenaza alta, media, baja y muy baja (ver figura 2). Esto unido al plano U-19/56 Espacio público del área urbana, deja entrever que el área Pomona tiene la condición de ser una zona cuyos suelos tienen restringida la posibilidad de urbanizarse por sus características geológicas, geográficas, paisajísticas o ambientales (artículo 59 del Acuerdo 06 de 2002).

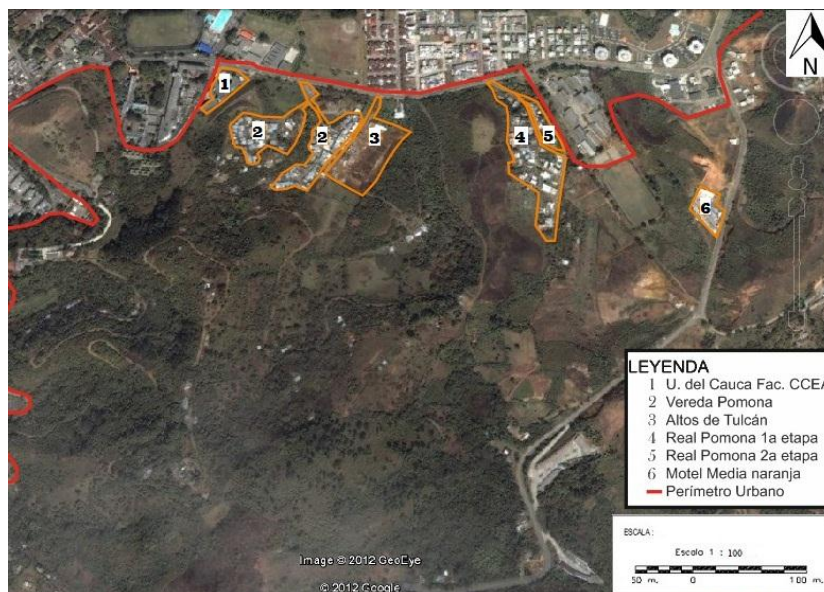
Figura 2. Amenaza por deslizamiento zona urbana Pomona



Fuente: Equipo de ordenamiento territorial. Zonificación de amenazas por deslizamiento, 2001. Editado por Yamid Arlex Romero.

En la siguiente imagen de satélite se pueden observar las áreas intervenidas dentro del área de protección de los cerros tutelares. El proyecto urbanístico “Villa Adelaida” actualmente “Altos de Tulcán” es el único proceso de urbanización que presenta licencia de construcción, producto de una demanda interpuesta por la Familia Olano Rodríguez al P.O.T. Las otras áreas intervenidas corresponden a invasiones y la apropiación ilegal de predios por parte de familias en su mayoría en condición de desplazados que con la complicidad de los órganos públicos competentes lograron iniciar y consolidar un proceso urbano dentro de un área restringida para esta vocación.

Figura 3. Terrenos intervenidos de la zona Pomona

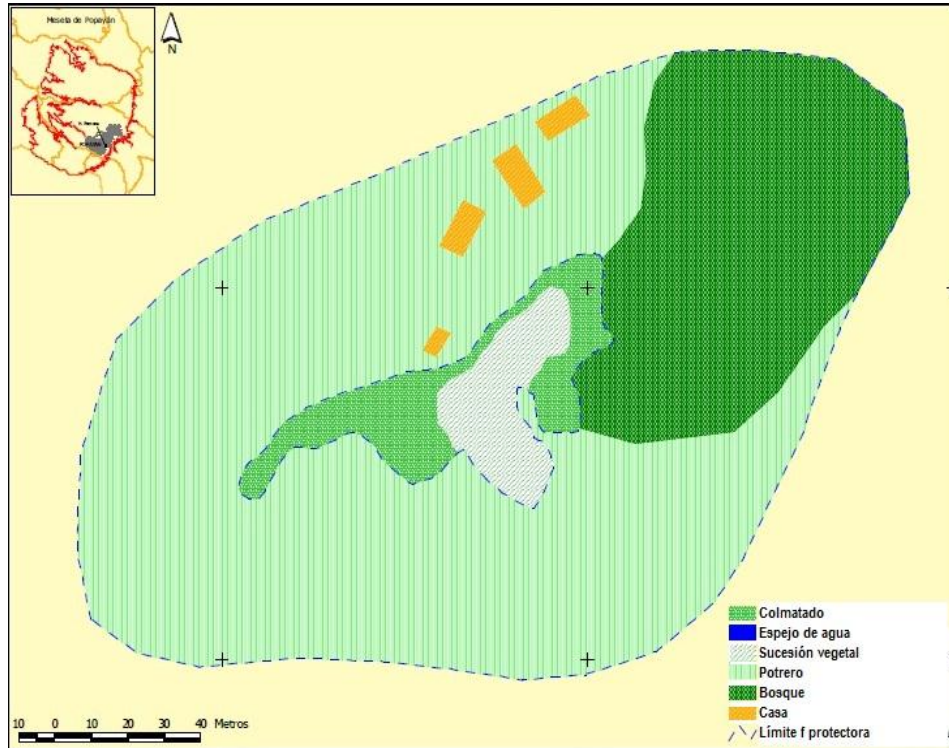


Fuente: Google earth. Imagen satélite. Terrenos intervenidos zona Pomona, 2012. Editado por Yamid Arlex Romero.

El proceso de urbanización trajo consigo un fuerte impacto ambiental de los ecosistemas que forman parte de esta área. El humedal Pomona, clasificado como “pantano permanente de agua dulce, de origen riverino y proveniente de la inundación de un pequeño cauce de agua, se encuentra en avanzado estado de sucesión”¹³.

¹³ CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA Y FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. Caracterización ambiental preliminar de los humedales de la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca. Cali, 2006, p. 50.

Figura 4. Humedal Pomona



Fuente: Asociación Calidris. Localización humedal Pomona, 2005.

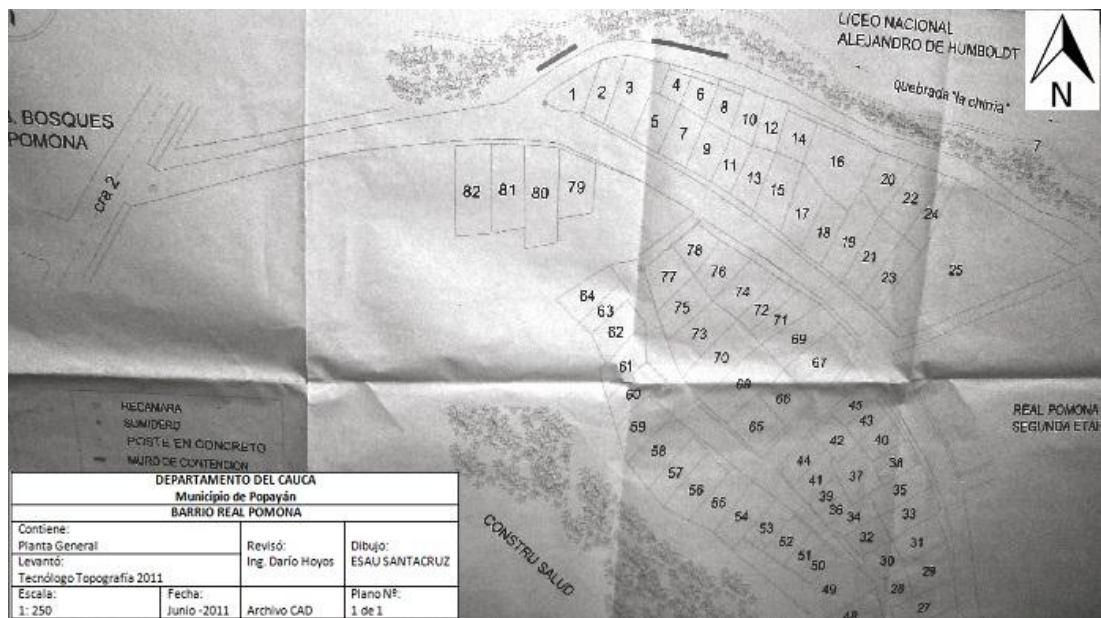
Con una superficie de 0.27 Has, el humedal está situado en una finca ganadera con algunos cultivos de pancoger; la quebrada que da origen al humedal está siendo desecada para acondicionar la tierra como zona de pastoreo. La vegetación acuática presente, crece de acuerdo con las necesidades e interés de los propietarios. Y aunque parte del humedal pertenece a predios de propiedad privada –a la señora Otilia Mera Córdoba-, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado:

(...) 2. Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular. (...) 5. Para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales, es viable utilizar como instrumento jurídico la declaratoria de reserva ecológica o ambiental, con fundamento en disposiciones tales como

las contenidas en el Decreto - Ley 2811 de 1974 (art. 47) y la Ley 99 de 1993 (art. 65).¹⁴

Similar situación ocurre con la quebrada “La Chirria” localizada al lado del Liceo Nacional Alejandro Humboldt. El proceso de urbanización gestado por la invasión del sector conocido como “Real Pomona” y que actualmente se encuentra conciliando con la administración municipal la titulación de 82 predios, ha acentuado el grado de contaminación del cauce de agua con la disposición de residuos sólidos de tipo orgánicos –papeles, cartón, residuos de comida...etc.- e inorgánicos –desechos de construcción, plásticos, latas...etc.-.

Figura 5. 82 Predios de la invasión Real Pomona en proceso de legalización



Fuente: Junta de acción comunal barrio Real Pomona. Planta general Real Pomona, 2011.

El régimen de propiedad de la zona de Pomona está conformado por las familias Muñoz Olano, Acosta Olano, Olano Rodríguez, Córdoba Mera, La Universidad del Cauca y Constru-salud. Los primeros cinco propietarios se ubican en la zona sur del área de protección de Pomona, en el sector conocido como la “vereda Pomona”, y el sexto se encuentra en la zona norte, al lado de la invasión “Real Pomona”.

¹⁴ HENAO, Javier. Consulta relacionada con la calificación y tratamiento jurídico de los bienes inmuebles, comúnmente conocidos como humedales. Anales Consejo de Estado, Bogotá, 1994, p. 1.

Figura 6. Régimen de propiedad zona Pomona



Fuente: Curaduría urbana 1. Régimen de propiedad, 2006.

Un predio que generó controversia es el motel “Media Naranja”; situado sobre la carretera que conduce al departamento del Huila, este predio hace parte del área suburbana del municipio pero se dictaminó que era una actividad permitida según la tabla N° 18 del artículo 240 del Acuerdo 06 de 2002.

Figura 7. Localización motel Media Naranja



Fuente: Google earth. Imagen satélite, 2014. Editado por Yamid Arlex Romero.

Los propietarios del terreno, Rubio Bolaños Ordoñez y José María Reiner Bolaños tramitaron la licencia de construcción ante la Curaduría Urbana 2 en el año 2005 y a pesar de estar por fuera del perímetro urbano y en suelo destinado a protección de los Cerros Tutelares, lograron la construcción del motel.

Otro proyecto urbanístico desarrollado en la zona Pomona es el conjunto residencial denominado “Portales del Cerro”, ubicado entre la Institución Educativa Alejandro Humboldt y los talleres municipales de Popayán. En el proyecto urbanístico “Portales del Cerro” los estudios establecieron que “los suelos encontrados y analizados son de buena resistencia al esfuerzo cortante y poco deformables, no presenta amenazas de deslizamientos, inundaciones ni avalanchas y por lo tanto puede afirmarse que son aptos para las futuras construcciones”¹⁵. Dadas estas condiciones de área de tratamiento especial y por encontrarse dentro del perímetro urbano, los propietarios obtuvieron la licencia de construcción y los permisos pertinentes para iniciar el proyecto de urbanización.

2.1.1 Pomona, un conflicto de tierras.

El detonante del conflicto socio ambiental que se presenta en la zona Pomona proviene del cambio de uso de suelo de expansión urbana a área de protección de los Cerros Tutelares. El municipio y la Corporación Autónoma Regional del Cauca –en adelante CRC- emitieron el proyecto de uso y ocupación del suelo ante el Concejo municipal para hacer el cambio de uso de suelo en la zona Pomona -que comprende la Vereda Pomona y Real Pomona-, y éste lo aprobó mediante el Acuerdo 06 y 07 de 2002, por el cual se expide el P.O.T.

Dentro de las políticas y estrategias para la ocupación del suelo urbano, se establecieron unas directrices que limitaran la expansión urbana hacia los bordes de los cerros tutelares, en función de la protección de los ecosistemas naturales que bordean la ciudad, para equilibrar el sistema ecológico del territorio.

En el artículo 07 del Acuerdo 07 de 2002 se expresan las áreas de conservación ambiental; “hacen parte de las áreas de conservación ambiental del Centro histórico de Popayán la ronda del Rio Molino, el Morro Tulcán, el Morro de Belén y el Cerro de las Tres Cruces”¹⁶. Y en el artículo 24 del Acuerdo 06 del mismo año se señaló: son “áreas de conservación y protección del sistema Orográfico (...), el Cerro de las Tres Cruces y el Morro (...). Todos los bosques del Municipio de Popayán se declaran de protección absoluta y se localizan en el Plano número 30

¹⁵ CURADURÍA URBANA 1 DE POPAYÁN. Croquis de predios y lotes del área Pomona. 2012.

¹⁶ CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN. Acuerdo 07 de 2002. Popayán, 2002, p. 3.

denominado unidades de paisaje, el cual se entiende incorporado a este Acuerdo”.¹⁷

Adicional a esto, el P.O.T estipula en el artículo 91 del Acuerdo 06 la conformación del parque de los Cerros Tutelares Orientales, desde las Tres Cruces hasta Pisojé, como telón de fondo de Popayán que requiere un conjunto de políticas tendientes a la recuperación y protección de este ecosistema. Bajo este precepto, la CRC realiza un estudio técnico que de acuerdo con el “Programa del Parque de los Cerros Tutelares”, cree necesario categorizar la zona Pomona como área de reserva ambiental.

Figura 8. Localización vereda Pomona



Fuente: Elaboración propia. Entrada a la vereda Pomona; al fondo Cerros Tutelares, 2012.

Con la expedición de esta política de uso y ocupación del suelo se vieron afectados todos los particulares que se encuentran asentados sobre la base o parte inferior de los Cerros Tutelares.

¹⁷ CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN. Acuerdo 06 de 2002. Popayán, 2002, p. 13.

Figura 9. Delimitación área de protección zona Pomona



Fuente: Google earth. Imagen satélite, 2012. Editado por Yamid Arlex Romero

Por esta razón, el P.O.T fue demandado por la familia Olano Rodríguez en acción de nulidad y restablecimiento del derecho y el Tribunal Contencioso Administrativo falló a favor de los demandantes obligando al municipio a considerar este predio como un área suburbana cuyo suelo se define en el glosario oficial de términos del Acuerdo 06 de 2002 como aquellas áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad.

Esta decisión judicial, abrió paso a un proceso de urbanización por vías legales de un conjunto residencial -el hoy denominado "Altos de Tulcán"- sobre una parte de la franja de protección de los cerros tutelares; es el único proceso que presenta licencia de construcción. Las otras áreas intervenidas corresponden a invasiones y la apropiación ilegal de predios por parte de familias en su mayoría en condición de desplazados que con la complicidad de los órganos públicos competentes lograron iniciar y consolidar un proceso urbano dentro de un área restringida para esta vocación.

2.2 CARACTERIZACIÓN ZONAS DE EXPANSIÓN

Según la ley 388 de 1997 y el Acuerdo 06 de 2002 (en su artículo 43 –clasificación del suelo), los suelos de territorio municipal se clasifican en Suelo Urbano, Suelo de Expansión Urbana, Suelo Rural, Suelo Suburbano y Suelo de Protección.

Suelo urbano. Suelos destinados a usos urbanos y que dispongan de infraestructura vial y redes primarias de acueducto, alcantarillado, energía y con aptitud de ser urbanizados y edificados. Igualmente suelos con proceso de urbanización incompleto con posibilidad de consolidación. El perímetro según el Decreto 228/94 comprende 2821 hectáreas (Has). En el perímetro urbano propuesto en el P.O.T se formula una reducción de 96 Has con un área urbana total de 2725 Has, en razón de que se excluyen las áreas ambientalmente ricas y de protección ecológica, las áreas que por sus altas pendientes resultaría costoso y peligroso para el desarrollo urbano, zonas con procesos de urbanización incompleta que no se encuentran cobijadas dentro del perímetro sanitario y zonas que presentan características rurales.

Dentro del perímetro urbano se han zonificado los diferentes usos del suelo:

Tabla 1. Distribución usos de suelo dentro del perímetro urbano

USO	HECTÁREAS (HAS)
Residencial	1941
Protección	330
Comercio	15
Recreativo, Deportivo	85
Servicio a la Comunidad	245
Educativo	68
Industria	11
Total	2725

Fuente: P.O.T. Acuerdo 06 de 2002.

Del total de las 2725 Has del perímetro urbano, 1941 Has están destinadas a uso residencial, como uso predominante.

Suelo de expansión urbana. El artículo 48 del Acuerdo 06 de 2002 define esta clase de suelo a todas aquellas áreas o porciones del territorio municipal destinadas a expansión urbana durante la vigencia del P.O.T. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, parques y equipamiento colectivo de interés público o social.

Los usos del suelo en el área de expansión urbana están conformados por los usos: residencial, recreativo, educativo, comercial, institucional y de protección.

Según el artículo 106 del Acuerdo 06 de 2002 –zonas de expansión urbana para la ciudad de Popayán-, se determinan como áreas para suelo de expansión urbana 347 Has distribuidas en tres zonas: El Aljibe, Lame y San Bernardino.

Las zonas de expansión según la ley 388 del 97 deben desarrollarse mediante un plan parcial, el cual se aprueba por Decreto y es el marco general normativo para el trámite de licencias de urbanismo y construcción.

El Municipio de Popayán expidió el Decreto Municipal N° 00292 del 19 de octubre del 2004 donde se adopta el plan parcial de la zona de expansión de Lame. En el artículo 97, cuadro de distribución de áreas, se identifica el área de protección del humedal denominado Universidad del Cauca con 31.604 m². Posteriormente se aclaró y modificó con el Decreto Municipal 035 del 03 de febrero de 2005, sin afectar este cuadro de distribución de áreas.

El P.O.T y los Decretos mencionados contienen las herramientas técnicas, jurídicas y urbanísticas que permiten por parte de la Curaduría Urbana 2 la expedición de la licencia de urbanismo N° 053 del 13 de enero de 2009 y la licencia construcción N° 2492 del 13 de enero de 2009.

Suelo Rural. Según el artículo 49 del Acuerdo 06 de 2002, constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

Los usos del suelo en el área rural están conformados por los siguientes usos: uso de reserva forestal (según el artículo 114 del Acuerdo 06 de 2002, son áreas de reserva forestal bosques, arbustales y arbóreas), forestal, agropecuario, extracción minera, de tratamiento especial (son áreas dignas de protección como los páramos, subpáramos, bosques naturales, nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos), parcelación (proceso mediante el cual un globo de terreno bruto, es dotado de servicios públicos, integrados o no a la infraestructura urbana, y de vías conectadas a la red vial del Municipio, dividido en áreas destinadas al uso privado, comunal y público inherentes a las actividades que se va a desarrollar y apto para construir edificaciones en las zonas que se determinen para tal efecto), loteos para vivienda específica para el área rural, recreacional, usos especiales y suelo de protección.

Suelo Suburbano. El artículo 50 del Acuerdo 06 de 2002, define en esta categoría a aquellas áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de

desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios.

Suelo de Protección. Según el artículo 51 del Acuerdo 06 de 2002, lo constituyen las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clasificaciones del suelo (suelo urbano, suelo rural, suelo de expansión urbana, suelo de protección) que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse.

Los usos del suelo en el área de protección están conformados por: áreas de aptitud forestal (el artículo 54 del Acuerdo 06 de 2002 las define como zonas de propiedad pública o privada reservada exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales protectoras, protectoras-productoras y productoras, de acuerdo con las características, propiedades del suelo y su ubicación en el Municipio), fajas de retiro a corrientes naturales de agua, áreas de protección a nacimientos de corrientes naturales de agua, zonas de riesgo recuperable o mitigable (son zonas con niveles de amenaza media y baja que a costos económicos, sociales y ambientales razonables son susceptibles de ser mejoradas y rehabilitadas o recuperables en su totalidad) y áreas ecológicas y otras áreas de importancia ambiental o paisajística.

2.2.1 Zona de expansión Lame.

La zona de expansión Lame se localiza al nor-oriente de la ciudad de Popayán. Limita al nororiente con la calle 74N, vía que conduce a la penitenciaría San Isidro; al occidente con la vía panamericana (carrera 9); al sur con la calle 71N y 73BN y vía que conduce del barrio Villa del Norte a la facultad de Agropecuarias de la Universidad del Cauca, hasta la intersección con la vía a la Penitenciaría San Isidro.

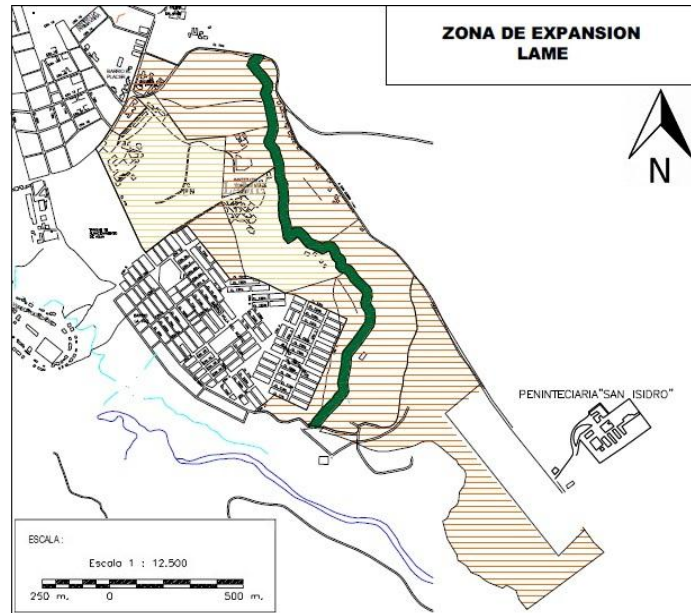
Tiene una extensión 1.483.093,53 m², de las cuales 938.476,63 m² son para área residencial, 77.378,06 m² para protección, 146.493,23 m² para área de protección de la cárcel; 320.745,61 m² para área de servicios a la comunidad.

En la distribución de uso del suelo predomina el uso residencial. Otros usos complementarios son el uso comercial y de servicios y un gran porcentaje de usos educativos (Instituto Toribio Maya y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA). La zona tiene una proyección para un número aproximado de 59.055 habitantes y 11.811 viviendas.

Esta área limita al sur con el humedal Universidad del Cauca, ecosistema donde nace la quebrada Lame que tiene una franja de protección de 30 m a lado y lado y una zona de deslizamiento con amenaza media y baja (plano U-16/56 Zonificación

de amenazas por deslizamiento del área urbana elaborado por el equipo de ordenamiento territorial).

Figura 10. Delimitación área de expansión Lame



Fuente: P.O.T. Acuerdo 06 de 2002.

La zona de expansión Lame se encuentra fuera del perímetro sanitario, y su desarrollo se encuentra condicionado a la construcción del acueducto de Palacé. El servicio de alcantarillado será incluido en el proyecto de descontaminación de la Ciudad cuya viabilidad se tendrá al mediano plazo, el servicio de energía y telefonía no presenta ningún problema de disponibilidad en la actualidad.

La idea de promover en esta zona de expansión el macroproyecto Ciudad Futuro Las Guacas nace del déficit cualitativo de vivienda en el municipio de Popayán.

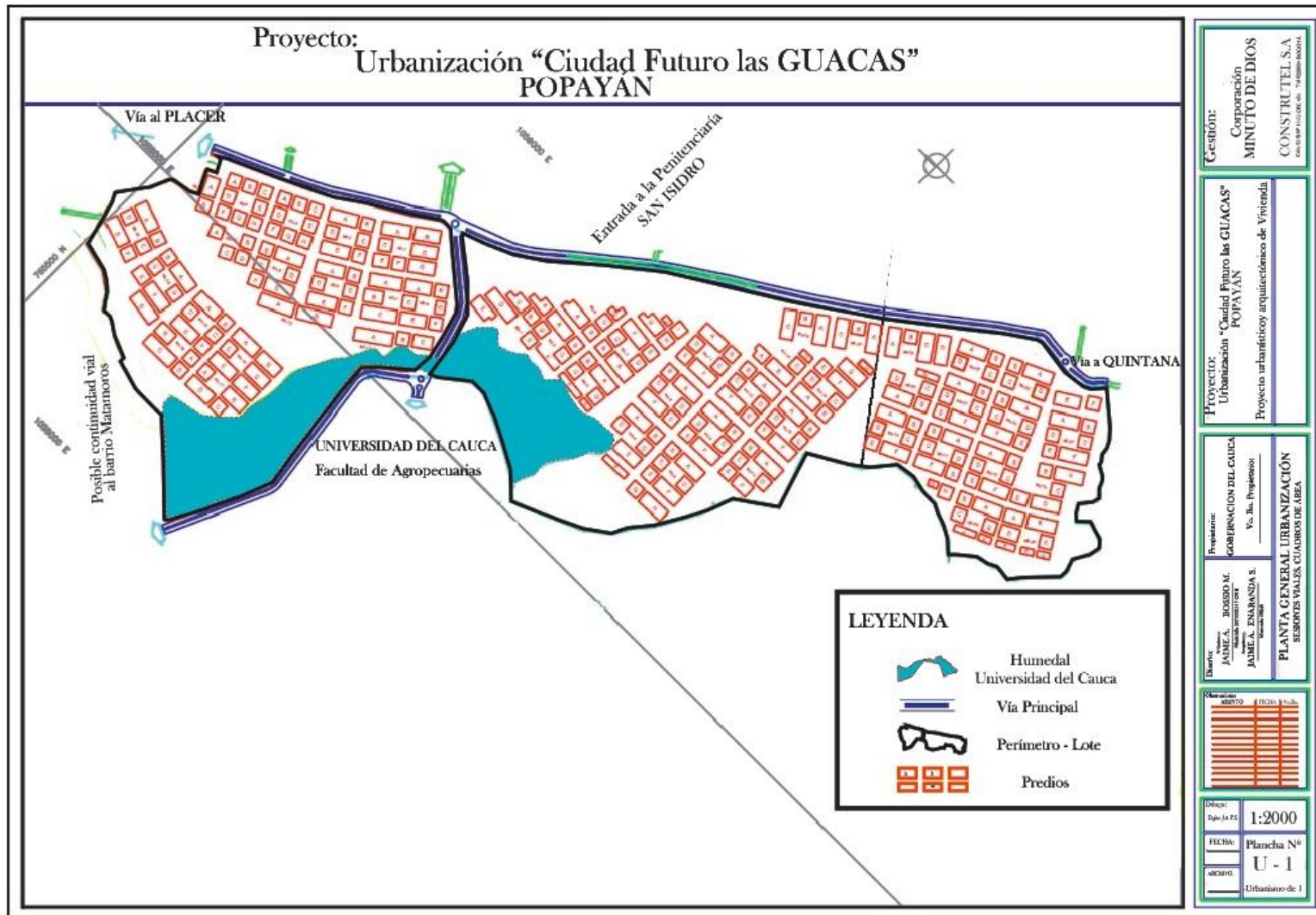
Según el censo del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales –SISBEN- de 1998, en el sector urbano existían 16.769 viviendas de estratos 1 y 2 con 22.641 familias, por lo que se determina que el déficit de vivienda corresponde a la diferencia entre el número de hogares asentados y el total de viviendas disponibles, siendo 5.872 viviendas.

Los datos de proyecciones de La Cámara Colombiana de la Construcción –CAMACOL- muestran una demanda de vivienda hasta 1997 de 20.035 viviendas y para 2009 se logró captar un déficit, de 7002 viviendas.

Para cubrir la demanda calculada de vivienda se propuso disponer de zonas dentro del perímetro urbano y zonas de expansión (Lame, San Bernardino y Aljibe) y una ampliación del perímetro urbano equivalente a 292,63 hectáreas.

De esta manera surge entonces el proyecto de Urbanización Ciudad Futuro Las Guacas donde la Gobernación del Cauca, con el apoyo del Gobierno Nacional, se propusieron iniciar en la zona un proyecto urbanístico de interés social, en el que se reubicarían familias desplazadas y de escasos recursos y con el cual se buscaría construir un total de 3022 viviendas de interés social.

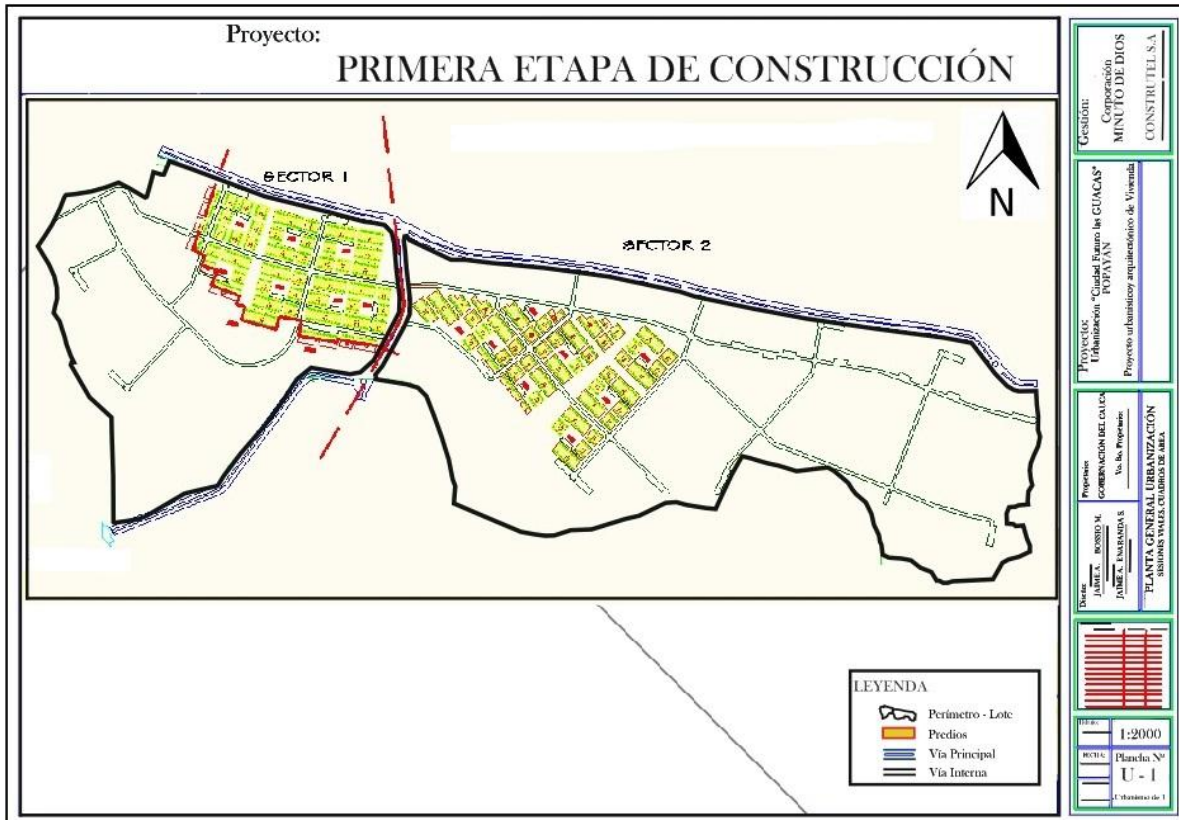
Figura 11. Urbanización Ciudad Futuro Las Guacas



Fuente: Concejo Municipal de Popayán. Editado por Yamid Arlex Romero.

El proyecto tiene un costo total de \$9.107.700.000 millones de pesos y está dividido en tres etapas; la primera corresponde a 1033 unidades de vivienda (6 x 12) y un área total de 74376.00 m². Esta etapa está parcializada en dos sectores: el primer sector “lotes sector 1” tiene un subtotal de 515 lotes de vivienda y un área de 37080 m². El segundo, “lotes sector 2”, abarca 518 viviendas y una extensión de 37296 m² (ver figura 12)

Figura 12. Primera etapa proyecto Ciudad Futuro Las Guacas



Fuente: Concejo Municipal de Popayán. Editado por Yamid Arlex Romero.

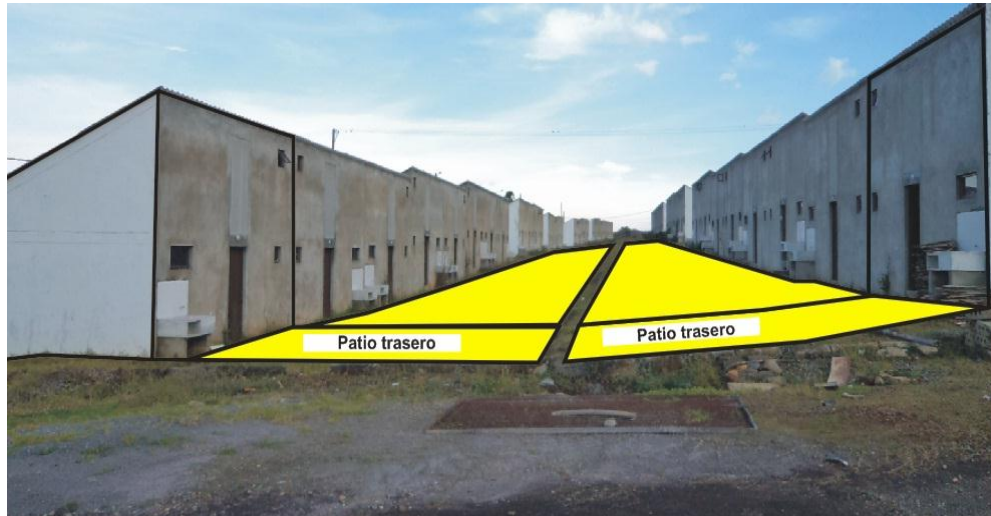
Cada vivienda consta de un salón, un espacio productivo o habitación, un baño y una cocineta, sin embargo son viviendas con espacio suficiente para desarrollo progresivo, ya que son lotes de 72 metros cuadrados.

Tabla 2. Áreas por unidad de vivienda

ÁREAS POR UNIDAD DE VIVIENDA		
Área –Descripción	Unidad	Área
Área bruta lote	m ²	72.00
Área construida	m ²	27.84
% Ocupación del lote	%	36.67

Fuente: Concejo Municipal de Popayán.

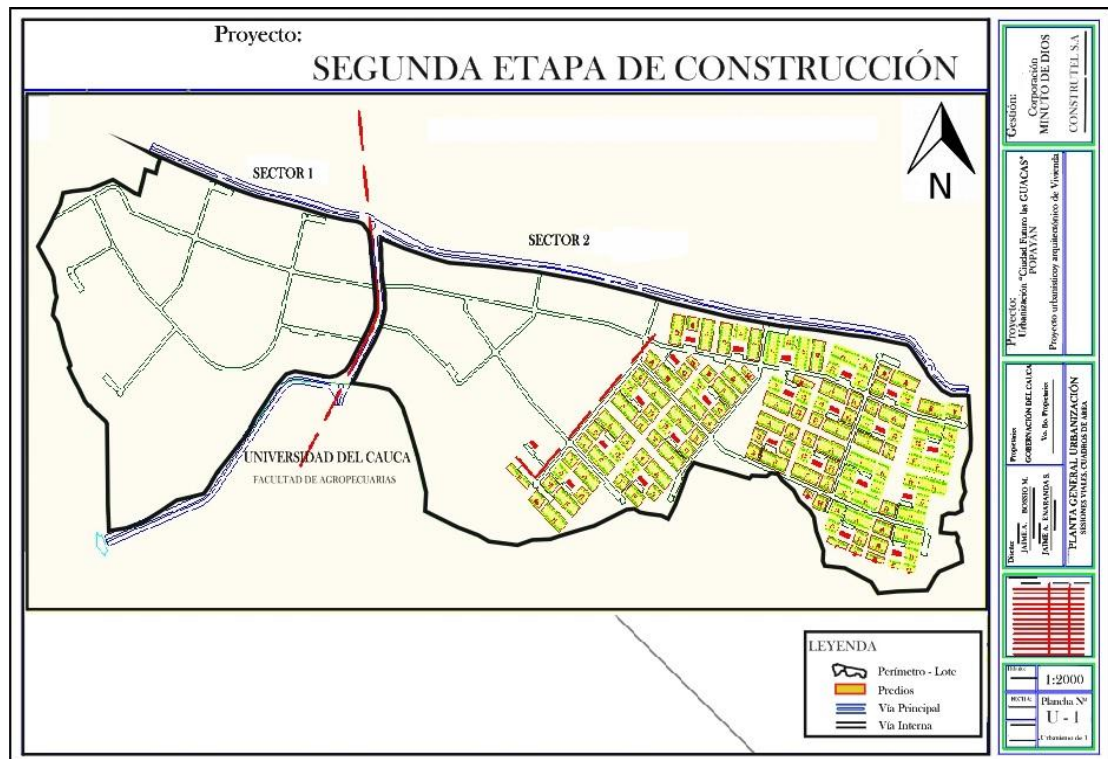
Figura 13. Área construida y área bruta lote, Ciudad Futuro



Fuente: Elaboración propia. Viviendas interés social entregadas por el proyecto.

La segunda etapa de construcción se encuentra localizada completamente en el sector 2 (ver figura 14) para la cual corresponde la creación de 1406 unidades de vivienda (6 x 12) y un área total de 101232 m².

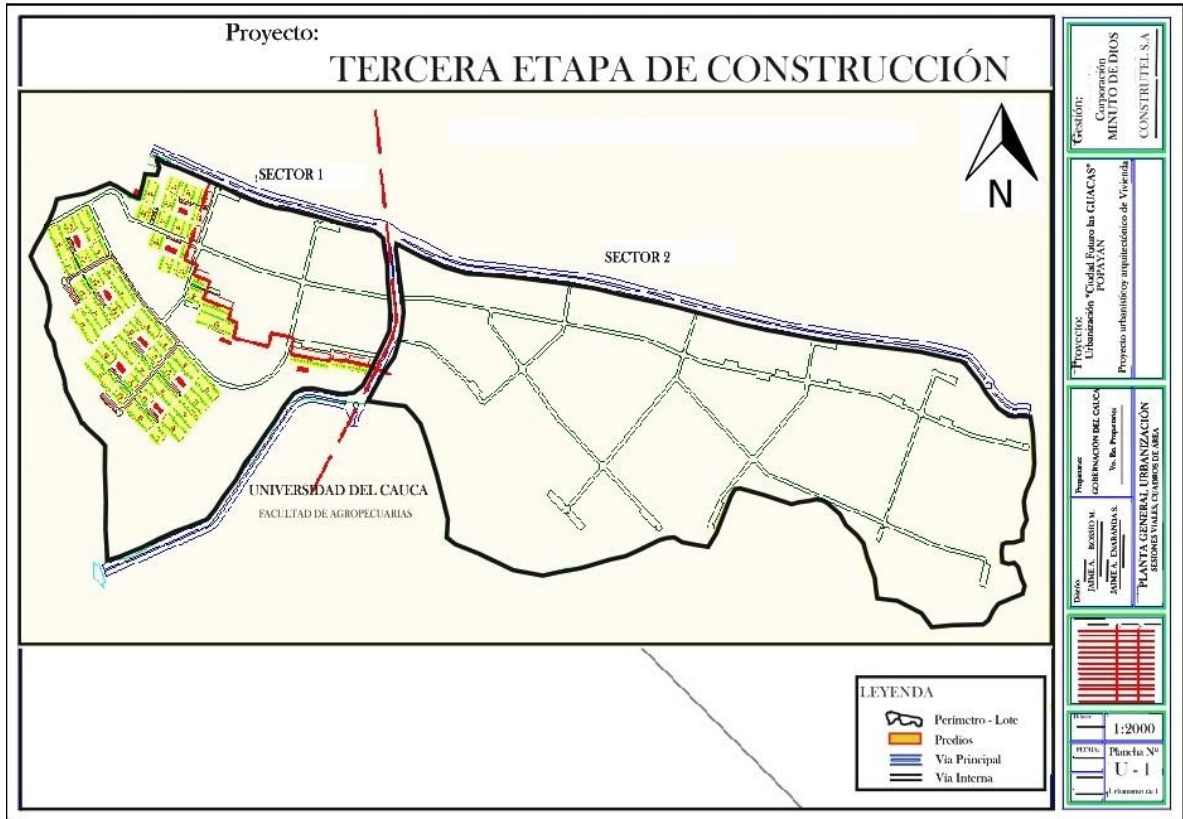
Figura 14. Segunda etapa proyecto Ciudad Futuro Las Guacas



Fuente: Concejo Municipal de Popayán. Editado por Yamid Arlex Romero.

Y la tercera y última etapa de construcción se encuentra localizada en el sector 1 (ver figura 15) para la cual corresponde la creación de 583 unidades de vivienda (6 x 12) y un extensión total de lotes de 41976 m².

Figura 15. Tercera etapa proyecto Ciudad Futuro Las Guacas



Fuente: Concejo Municipal de Popayán. Editado por Yamid Arlex Romero.

2.2.1.1 Impacto del proyecto de vivienda Ciudad Futuro Las Guacas.

El proyecto ciudad Futuro Las Guacas lleva más de siete años edificándose. La ejecución del mismo ha provocado el deterioro del humedal Universidad del Cauca. Dada su función reguladora del ambiente, estos ecosistemas son considerados como bienes de uso público por el Consejo de Estado. Sin embargo, el P.O.T, solo se menciona tres áreas de humedales: Pubús, Tejares y San Antonio de Papua dentro del componente de espacio público. Otros humedales urbanos como Genagra, Parque Industrial y Unicauca 1, 2 y 3, ni siquiera se mencionan, y menos aún, los humedales rurales quedando nulas las posibilidades de restauración, recuperación y/o rehabilitación de los humedales del municipio.

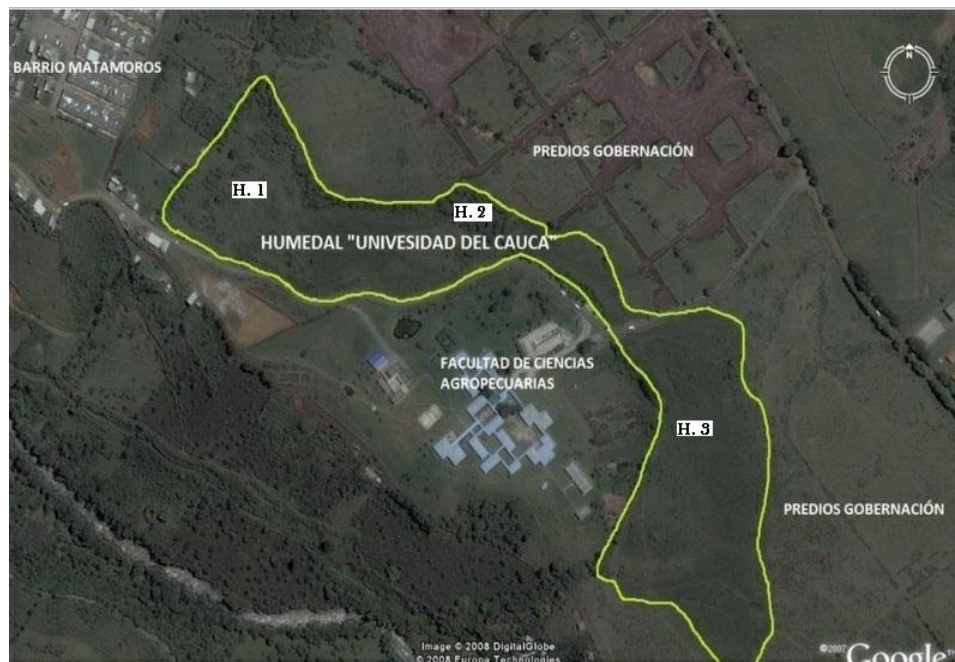
Con el documento “Caracterización ambiental preliminar de los Humedales en la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca” realizado por la CRC

y el Fondo Mundial para la Naturaleza –WWF siglas en inglés- en el año 2006, aparece el humedal denominado Universidad del Cauca, el cual se localiza en las coordenadas 2° 28' 17.3" N. 76° 33' 00" W.

El humedal tiene una clasificación Tp –Charca permanente de agua dulce-. Es un humedal riverino, formado por el represamiento de una quebrada, formando un pequeño lago. Tiene una superficie de 0.56 Has, separados por la calle que entra a la facultad de ciencias agropecuarias de la Universidad del Cauca, pero a la vez comunicados por un canal subterráneo. Presenta una zona de pastizal inundado y espejo de agua, que finalmente se convierte en una quebrada pequeña.

El humedal está dividido en tres humedales denominados H. Unicauca 1, 2 y 3 (ver figura 16)

Figura 16. Panorámica del humedal Universidad del Cauca



Fuente: Google Earth. Imagen satélite, 2008. Editado por Grupo Pro-humedal Universidad del Cauca.

Aunque no está muy clara la propiedad del suelo, se cree que el humedal hace parte del área de terreno de la Gobernación del Cauca; Este ecosistema limita al norte con el lote propuesto para la construcción de la urbanización Ciudad Futuro las Guacas. Proyecto que lo afectó negativamente, entre otras razones porque se ejecutó sin plan de manejo ni licencia ambiental.

Docentes y estudiantes de la facultad de ciencias agropecuarias mencionan que anteriormente el humedal estaba delimitado con posteadura y alambre, la cual desapareció y al comenzar las obras de urbanización se ubicó el cerramiento aparentemente dentro de la zona del humedal.

Su intervención, ha provocado una inmensa zanja (ver figura 17), de aproximadamente nueve metros de profundidad por seis de ancho, y 25 metros de largo, que se construye en el corazón del humedal.

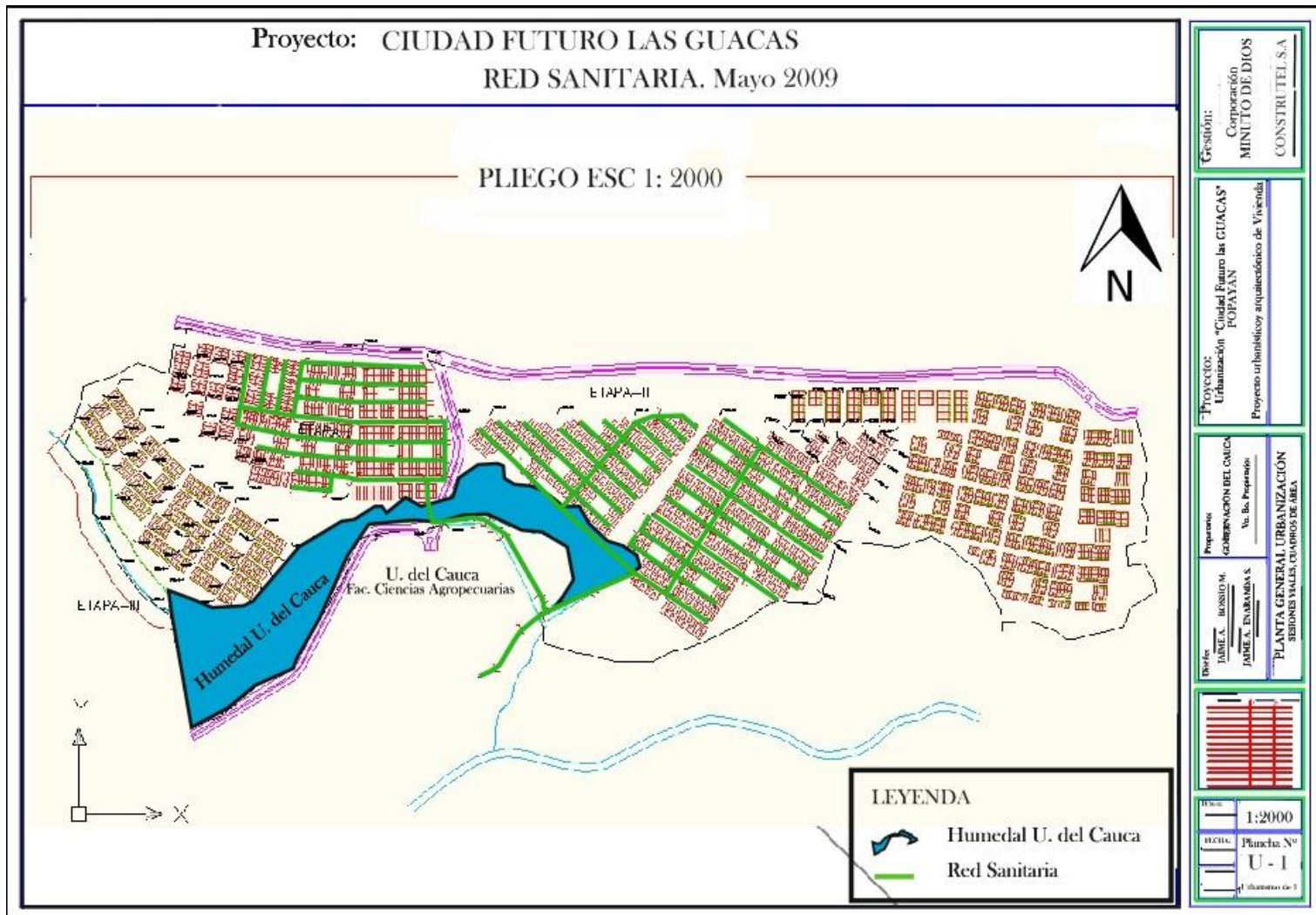
Figura 17. Mosaico; estado actual humedal Universidad del Cauca



Fuente: Grupo Pro-Humedal Universidad del Cauca

Las obras que se adelantan tienen como fin la instalación de la red sanitaria y/o la tubería para el alcantarillado de la Urbanización Ciudad Futuro las Guacas (ver figura 18).

Figura 18. Proyecto Ciudad Futuro las Guacas, red sanitaria



Fuente: Concejo Municipal de Popayán. Editado por Yamid Arlex Romero.

Según el docente universitario, Juan Pablo Paz Concha, el humedal Universidad del Cauca que hace algunos años era un "bonito espejo de agua, hoy está totalmente reducido por la colmatación de los sedimentos, y su cambio se produjo debido a la construcción del plan de vivienda (...) Con las obras, obviamente ese espejo de agua se perdió, se ha ido perdiendo su vegetación y su fauna, y hoy estamos avocando ante toda la gente para remediar lo que ha pasado".¹⁸

Figura 19. Humedal Unicauca, noviembre 2004 (izquierda) y noviembre 2011 (derecha)



Fuente: Grupo Pro-Humedal Universidad del Cauca

El docente, interesado en conservar este ecosistema desde el mismo momento en que la Gobernación del Cauca, con el apoyo del Gobierno Nacional, propusieron iniciar en la zona un proyecto urbanístico de interés social, empieza a gestar un proceso de concientización ambiental, con los primeros acercamientos durante la gobernación de Floro Tunubalá, y posteriormente con el gobernador, Juan José Chaux Mosquera, logrando firmar un comodato con la Universidad del Cauca durante cuatro años cuyo objetivo radicaba en adelantar trabajos tendientes a la protección del humedal.

Concha añade que durante el tiempo del comodato “se adelantaron estudios para recuperar los espejos de agua con recursos de la Alcaldía Municipal a través de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria –UMATA-. La CRC, también adelantó obras tendientes a la protección y restauración de la quebrada Lame instalando las respectivas vallas, pero con el tiempo, todo se acabó”.

Pese a esos esfuerzos, y a la prolongación de las obras de construcción de dichas viviendas, los daños en el humedal se hicieron más evidentes.

"Nosotros –el docente- debido a los impactos que se venían reiteradamente causando en el humedal, en el mes de noviembre de 2011 enviamos un derecho

¹⁸ ENTREVISTA a Juan Pablo Paz Concha, docente de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad del Cauca. Popayán, 2012.

de petición dirigido a la CRC". En el documento (ver anexo A), se exigió la socialización del Plan de Manejo Ambiental de dicha construcción y se puso en evidencia las afectaciones sobre el humedal.

En enero de 2012, la CRC, responde la petición a Paz Concha manifestando que: "según lo establecido en el Decreto 2820 de 2010, la CRC no expide licencias ambientales para ese tipo de proyectos", ya que es una competencia exclusiva de las Curadurías Urbanas (ver anexo B). Al respecto se refiere: "Revisando nuestras bases de datos no hay evidencia que indique que la CRC haya otorgado licencias o permisos en el sector, por otra parte, dentro del marco de nuestras competencias hemos revisado visitas de seguimiento y control al humedal para proteger dicho ecosistema (...) y determinar los responsables del mismo para iniciar un proceso sancionatorio ambiental. Sin embargo, "el seguimiento a las licencias de construcción lo realiza la Oficina de Planeación Municipal".

Pero, ¿qué dice al respecto la Curaduría Urbana? Pues bien, su accionar estuvo sustentado por el marco legal del POT y los Decretos Municipales N° 00292 del 19 de octubre del 2004 y 035 del 03 de febrero de 2005, los cuales contienen las herramientas técnicas, jurídicas y urbanísticas que permitieron a la Curaduría urbana 2 la expedición de la licencia de urbanismo N° 053 del 13 de enero de 2009 y la licencia construcción N° 2492 del 13 de enero de 2009.

El derecho de petición, también generó una respuesta de la Oficina Asesora de Planeación (ver anexo C) a quien la CRC define como competente para el seguimiento a las licencias de construcción. La respuesta no difiere mucho del concepto que emitió la CRC al evadir su responsabilidad en torno al deterioro del humedal y cargar los efectos a otra entidad argumentando que es el Municipio en cabeza de la secretaría de infraestructura la responsable de la interventoría del proyecto, a cargo de la ingeniera Cecilia Guzmán, quién informará con mayor detalle sobre el movimiento, la adecuación de terrazas y otras actuaciones que fueron necesarias para la construcción de las viviendas en el marco de las licencias ya mencionadas.

El concepto de la secretaria de infraestructura es muy claro. Su actuación de interventoría estuvo regida dentro de los parámetros legales que establecieron los decretos municipales y las licencias de urbanismo y de construcción. Ello supone, consecuentemente que la construcción de obras a cargo de la Corporación Minuto de Dios se ejecutaron con los permisos adecuados.

Frente a esta amalgama de respuestas, ¿quién es el responsable del deterioro del humedal?

El docente Paz Concha y su grupo pro-Defensa del humedal no conformes con las respuestas, solicitaron una audiencia pública ambiental ante la Procuraduría Ambiental y Agraria del Cauca para determinar responsables y conciencia ambiental (ver anexo D).

La Audiencia Pública, realizada por la CRC el 22 marzo de 2012 giró en torno a la pregunta ¿por qué el corazón del humedal fue atravesado por retroexcavadoras?

La intervención más importante y decisiva para la determinación de responsables fue quizás la del Ingeniero Jhon Lara, director de la obra de construcción del alcantarillado sanitario del conjunto residencial las guacas, quién explicó las razones que llevaron a la realización del procedimiento en el terreno.

Según el Ingeniero, las excavaciones, se hicieron debido a las condiciones topográficas que existen en el humedal. Para instalar el tubo era necesaria tal intervención, ya que el alcantarillado estaba diseñado para que trabajara por gravedad, por lo que debían hacerse excavaciones hasta de nueve metros.

Aclaró también, que la ingeniería ofrece otras formas para hacerlo generando menos impactos pero los costos son muy elevados. Incluso explicó sobre una posible alternativa que no era viable. "El método se llama tablestacado, les puedo asegurar que si hubiésemos tomado esa alternativa la excavación hubiera sido muy limpia, pero yo creo que la plata de ese alcantarillado se hubiera ido en ese tablestacado; eso es supremamente costoso y con equipo especializado. (...)"

Aunque Lara reconoció que los trabajos se realizaron en la margen del humedal, rechazó que se les culpe de los daños generados, ya que "nosotros como ingenieros civiles y como constructores de la obra estamos en condiciones solamente de acatar (...)"

Según Concha, al parecer, la Corporación Minuto de Dios responsable de la ejecución de la obra, conjuntamente con la interventoría técnica, en cabeza de la Oficina de Infraestructura del Municipio de Popayán, en una sabia decisión, le manifestaron a los ingenieros del proyecto de alcantarillado cruzar el humedal para poder sacar las aguas servidas desde la etapa 1 a la etapa 2, sin importar el daño ambiental causado.

Lo anterior corroborado con las declaraciones de funcionarios de la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán y de la CRC, ya que ninguna de éstas entidades otorgó los permisos respectivos tanto para el alcantarillado que cubriría la segunda etapa como para la primera etapa que consistía en una planta de tratamiento con lodos activados; estas propuestas técnicas fueron rechazadas por las entidades mencionadas y se devolvieron para que se realizaran los ajustes pertinentes pero nunca se ajustaron ni aprobaron para adelantar las obras.

La Contraloría Municipal en atención al derecho de petición del docente Juan Pablo Paz, realizó una visita técnica al lugar de los hechos (ver anexo E) y estimó el daño ambiental en una cuantía superior a \$ 460.798.104 millones de pesos (ver anexo F), solicitando a Danilo Reinaldo Vivas Ramos, ex rector de turno de la Universidad del Cauca, realizar el cobro monetario para resarcir el daño causado.

Sin embargo, Danilo Vivas, manifestó no tener facultades para ejecutar dicho cobro: "hay que buscar en derecho quién es el propietario, y que el propietario sea el que haga las gestiones correspondientes. Si en su momento se establece que somos nosotros, lógicamente haremos las gestiones, pero puedo decirlo sin equivocarme grandemente, siempre el humedal lo hemos entendido es del gobierno departamental".

Por su parte, el gobernador del Cauca –de turno-, Temístocles Ortega, manifestó que la Gobernación es la dueña del terreno y del proyecto, y cree que es fundamental que este haya revivido: "estaba, sin duda alguna, sepultado con muchas dificultades de orden financiero y técnico, y todo eso se ha recompuesto".

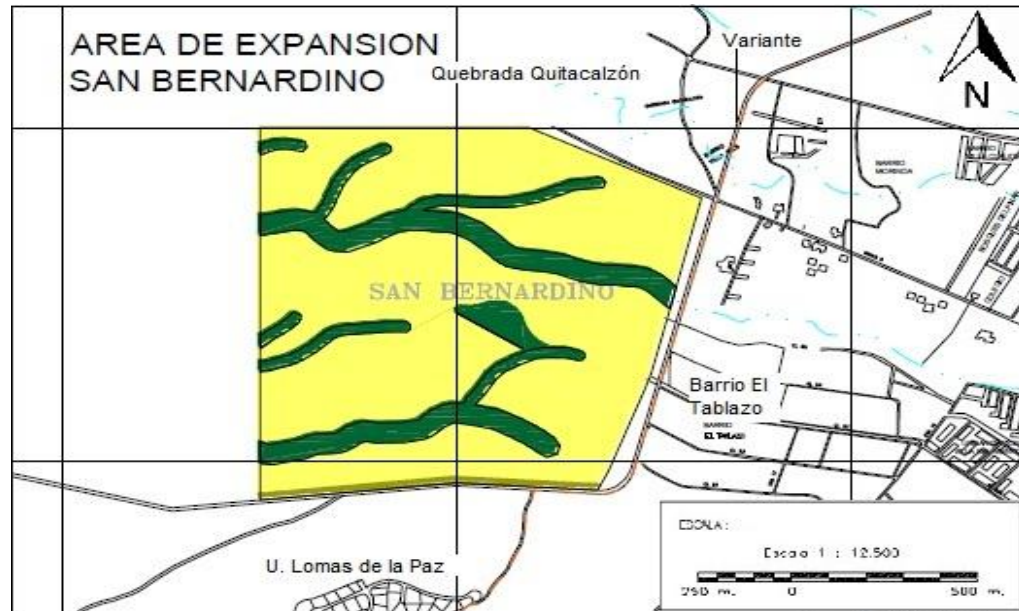
Ortega manifestó: "estamos obligados a cumplir con todas las normas técnicas que se requieran para no afectar de ninguna manera el medio ambiente y menos los humedales, en consecuencia, de la mano de la Universidad del Cauca y de la mano de la CRC, tomaremos todas las medidas necesarias con el fin de conservar los humedales y garantizar un proyecto ambientalmente sostenible y admisible".

De todo este proceso que aún no termina, quedan claras tres cosas: primero, el proyecto de vivienda Ciudad Futuro las Guacas presenta deficiencias en sus fases de ejecución y control; segundo, la falta de coordinación interinstitucional para proteger el ecosistema vulnerado terminó en demandas y problemas jurídicos que hoy tienen paralizadas las obras del proyecto. Y tercero, al parecer nunca existió un Plan de Manejo Ambiental para la protección del humedal debido, quizás, a dos factores: primero, porque el humedal Universidad del Cauca, como otros humedales urbanos del municipio, ni si quiera se mencionan dentro del P.O.T, quedando nulas desde el marco legal, toda posibilidad de restauración, recuperación y/o rehabilitación de los mismos. Y segundo, porque desde el inicio de la elaboración del P.O.T no hubo un diagnóstico ambiental claro y completo sobre el inventario de estos ecosistemas estratégicos ya que su reconocimiento aparece tardíamente -4 años después de entrar en vigencia el P.O.T- en un estudio realizado por la CRC y la WWF en el año 2006 en el documento "Caracterización ambiental preliminar de los humedales en la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca".

2.2.2 Zona de expansión San Bernardino.

Esta zona de expansión urbana se localiza al noroccidente de Popayán. Limita al oriente con la vía variante panamericana y el barrio El Tablazo; al norte con la quebrada Quitacalzón y al sur con la urbanización Lomas de la Paz.

Figura 20. Delimitación área de expansión San Bernardino



Fuente: P.O.T. Acuerdo 06 de 2002.

El área tiene una extensión de 1.068.722,03 m², de los cuales 830.814,74 m² son para uso residencial y 197.907,29 m² están destinados a área de protección. Además, presenta otros usos complementarios como son el comercial y de servicios.

La futura urbanización tiene una proyección para un número aproximado de 9.312 habitantes y 2.328 viviendas.

Su extensión se encuentra dentro del perímetro sanitario, pero su desarrollo está condicionado a la disponibilidad de servicios públicos; el servicio de alcantarillado será incluido en un proyecto de descontaminación cuya viabilidad se tendrá a 3 años. El servicio de energía y telefonía no presenta ningún problema de disponibilidad.

2.2.3 Zona de expansión El Aljibe

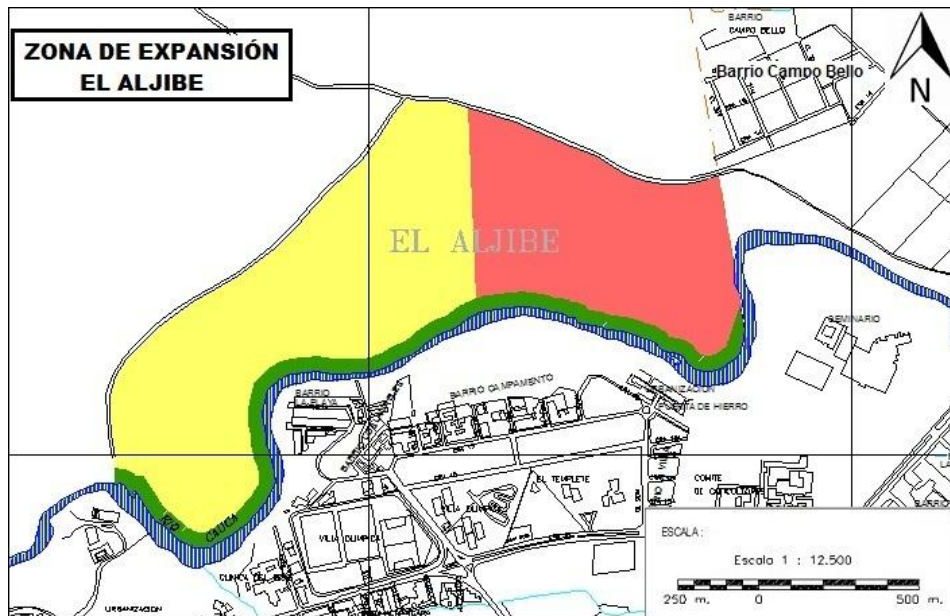
La zona de Expansión El Aljibe se localiza al noroccidente de Popayán. Limita al norte con la vía que parte del barrio Campo Bello a la Hacienda Genagra; al sur con el Río Cauca; al occidente con un camino carreteable que une la variante con el Río Cauca y al oriente con la urbanización Campo Bello.

Tiene una extensión de 522.958.27 m², de los cuales 469.726.48 m² son para uso de vivienda y 53.231.79 m² están destinados para protección. Además presenta usos complementarios como son el comercial y de servicios.

La zona tendrá un número aproximado de 24.640 habitantes y 4.928 viviendas. Sin embargo, es un proyecto que al igual que la zona de expansión San Bernardino, aún no se ha empezado.

En la actualidad esta zona tiene viabilidad inmediata para el servicio de acueducto, pero no para el servicio de alcantarillado en un tiempo no menor a tres años, tiene disponibilidad para los servicios de energía y teléfono.

Figura 21. Delimitación área de expansión El Aljibe

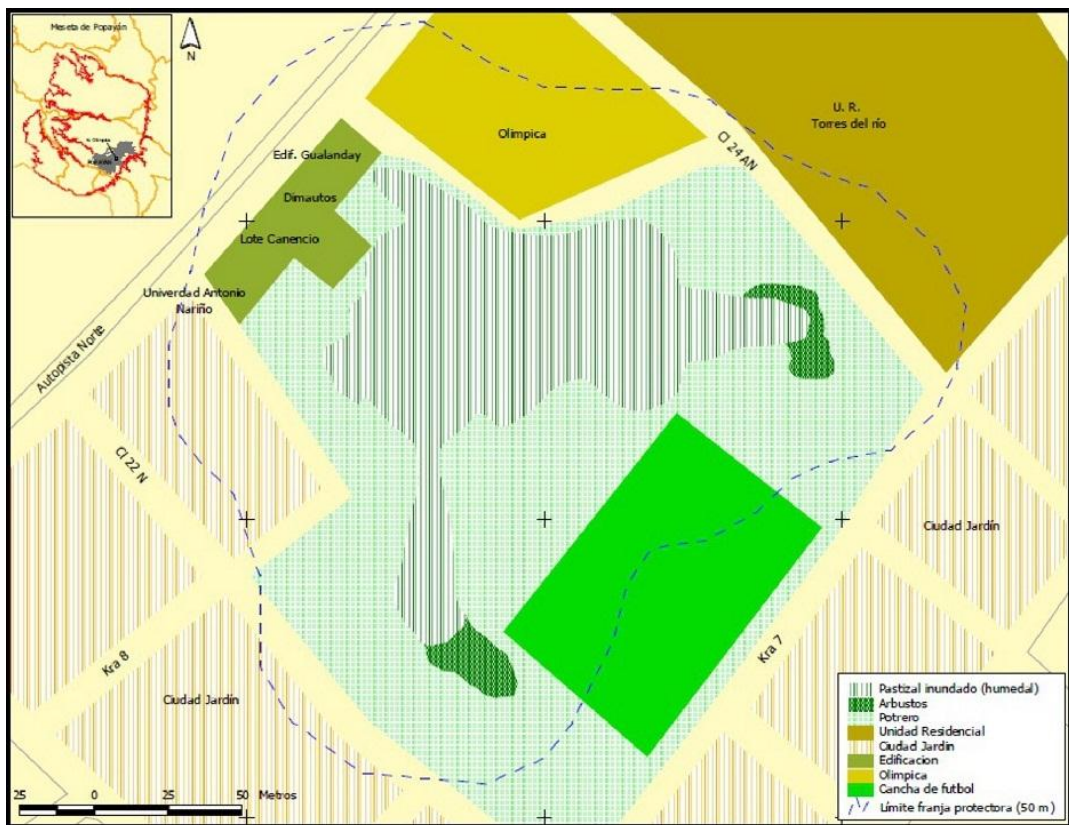


Fuente: P.O.T. Acuerdo 06 de 2002.

2.3 CARACTERIZACIÓN ZONA HUMEDAL OLÍMPICA

El humedal Olímpica se localiza en las coordenadas: latitud 2°27'26.2"N y longitud 76°35' 39.0"W. Se puede ingresar por las carreras 7ª, 8ª y 9ª, interceptando las calles 22N, 23N y 24N; detrás de los almacenes Olímpica y la Universidad Cooperativa.

Figura 22. Delimitación humedal Olímpica



Fuente: Asociación Calidris, 2005.

El informe “caracterización preliminar de los humedales de la Meseta de Popayán y Puracé”, mencionó las siguientes características del humedal Olímpica:

Actualmente puede describirse como un pastizal inundado con agua contaminada (...). Dada las condiciones de la calidad del agua encontrada, este humedal demuestra alteraciones por presencia de materia orgánica, procesos de descomposición al interior del mismo y contaminación microbiológica, debido a la población y a la intervención antrópica (presencia de residuos de materiales de construcción, residuos sólidos, rellenos, invasión del humedal).

(...) Flora. En este humedal se registraron cinco especies de plantas, las cuales son básicamente pastos como las poaceas.

(...) **Fauna** También se registraron tres especies de aves: el Garrapatero común (*Crotophaga ani*), la Tortolita diminuta (*Columbina talpacoti*) y el Azulejo Común (*thraupis episcopus*). Estas especies son aves terrestres, muy comunes de zonas urbanas.

(...) Su valor como hábitat para el mantenimiento de la biodiversidad local es limitada. No obstante, es posible que mediante una adecuación del espacio público que incluya la construcción de senderos y de un parque, sea posible que la comunidad de los barrios vecinos se apropie del sitio, incorporándolo dentro de su cotidianidad como espacio para el desarrollo de actividades de educación de esparcimiento.¹⁹

Concluyendo que el humedal Olímpica “es un humedal palustrino con clasificación Tp –pantanos permanentes de agua dulce con una superficie de 0.9 hectáreas”.²⁰

De la misma manera, El Acuerdo 06 de agosto de 2010, que adopta la primera fase de la Caracterización y Plan de Manejo de los Humedales del Departamento del Cauca y se establece como determinante ambiental, resuelve en un Parágrafo: “Téngase como humedales identificados por la CRC en forma parcial; (...) humedal Olímpica con 0.894 hectáreas”.

A la postre, con la adhesión de Colombia a La Convención Ramsar (Convención relativa a los humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas) a finales de 1990, se adopta una definición formal sobre humedales, la más conocida y la única que tiene proyección internacional:

Artículo 1. Se considerarán humedales las extensiones de marismas, **pantanos, turberas o superficies cubiertas de agua sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales estancadas o corrientes**, dulces, salobres o saladas incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de los seis metros.

(...) Artículo 2.1. Además podrán comprender zonas de bordes fluviales o de costas adyacentes al humedal, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentra dentro del humedal.²¹

Dejando claro que lo se evidencia en el sector objeto de estudio es un humedal. Y aunque la totalidad del área alrededor de este humedal es propiedad privada el

19 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA Y FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. Caracterización ambiental preliminar de los humedales de la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca. Cali, 2006, p. 44.

20 *Ibid.*, p. 44.

21 Ramsar.Org es un sitio que define el concepto mundialmente aceptado de humedal. Consultado en <http://www.ramsar.org/> el 17 de enero de 2014.

Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la calificación y tratamiento jurídico que se le debe dar al bien inmueble que en el lenguaje popular se denomina humedal:

La Sala responde: 1. Dadas sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente el imponer limitaciones con el objeto de conservarlos. 2. Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular. (...) 5. Para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales, es viable utilizar como instrumento jurídico la declaratoria de reserva ecológica o ambiental, con fundamento en disposiciones tales como las contenidas en el Decreto - Ley 2811 de 1974 (art. 47) y la Ley 99 de 1993 (art. 65).²²

Sin embargo, “el principal proceso ecológico de transformación que se presenta en el humedal Olímpica es la colmatación, generada principalmente por especies de pastos que crecen en la interfaz entre sitios secos y con agua, ocasionando cada vez un mayor desecamiento del humedal (...) Es un humedal muy intervenido por las obras de construcción aledañas a él ya que una buena parte de su franja protectora ha sido apropiada por particulares con fines urbanizadores”.²³

Frente a esta creciente amenaza y deterioro del humedal, se han presentado por parte de la ciudadanía acciones jurídicas que hoy tienen paralizadas las obras que actualmente se desarrollan en él. Tal es el caso de DARÍO ENRIQUE TORRES CASTILLO, que interpuso acción popular contra la CRC, el Municipio de Popayán y los señores Tomás, María José y Manuel Enrique Caicedo Mosquera, Martín Muñoz Orozco, Edgar Salazar Cruz y Ileana Mosquera Caicedo, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, presuntamente vulnerados con ocasión de la expedición de las Resoluciones número 0063 de 5 de marzo y 113 de 28 de abril de 2010, a través de las cuales se declara el área efectiva del humedal Olímpica, se delimita y establece su franja de protección y su área de producción.

²² HENAO, Javier. Consulta relacionada con la calificación y tratamiento jurídico de los bienes inmuebles, comúnmente conocidos como humedales. Anales Consejo de Estado, Bogotá, 1994, p. 1.

²³ CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA Y FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. Caracterización ambiental preliminar de los humedales de la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca. Cali, 2006, p. 49.

El demandante solicitó que se declare nulidad de las Resoluciones mencionadas, expedidas por la CRC y se ordene retirar los elementos extraños al ecosistema, tales como campamentos, maquinaria y demás elementos que han afectado el humedal del barrio Ciudad Jardín, comprendido entre las carreras 7ª, 8ª y 9ª y las calles 22, 23 y 24 A norte del Municipio de Popayán.

Ante la acción interpuesta, el Tribunal Administrativo del Cauca, el 11 de abril de 2011, resolvió:

decretar la medida cautelar consistente en que la CRC y el Municipio de Popayán se abstengan de emitir y ejecutar actos administrativos tendientes a desarrollar obras de urbanismo sobre el sector comprendido entre las carreras 7ª, 8ª y 9ª en intersección con las calles 22, 23, 24 y 24 A Norte de la ciudad de Popayán, identificado como Humedal Olímpica en el Barrio Ciudad Jardín; así mismo ordena a los señores Tomás Caicedo Mosquera, Martín Muñoz Orozco, Edgar Salazar Cruz, Ileana Mosquera Caicedo, María José Caicedo Mosquera y Manuel Enrique Caicedo Mosquera abstenerse de continuar y realizar nuevas obras de construcción hasta tanto se resuelva la acción popular.²⁴

El Tribunal estimó que la continuación de las obras de urbanismo en el sector del humedal Olímpica podría ocasionar daños irreversibles, por lo que consideró necesario adoptar medidas preventivas para prevenir el daño eminente al ecosistema.

Los señores Tomás, María José y Manuel Enrique Caicedo Mosquera, Martín Muñoz Orozco, Edgar Gerardo Salazar Cruz y Ileana Mosquera Caicedo, a través de su apoderado, presentaron recurso de apelación, considerando “que no están obligados a soportar la carga que les ha impuesto la Administración en cuanto a la afectación de sus predios para la conservación de un humedal inexistente y mucho menos que un juez les impida adelantar su proyecto de urbanización amparado en la protección del interés general, el cual nunca se ha afectado”.²⁵

Para El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, las pruebas aportadas al expediente demuestran que asistió razón para decretar la medida cautelar impugnada, se vislumbra la inminencia de una afectación grave a los derechos colectivos y a los intereses de la comunidad del humedal Ciudad Jardín, si se tiene en cuenta que la Resolución 0063 de la CRC prohíbe su urbanización (artículo 5º), en la zona de allí delimitada. Sin embargo, existen otras pruebas como el documento “Caracterización ambiental preliminar de los humedales de la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca” presentado por la CRC y WWF que ponen de presente una extensión del humedal

²⁴ TORRES, Darío Enrique. Recurso de apelación contra el auto de 11 de abril de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca. Expediente número 2010-00182-01. Anales Consejo de Estado, Bogotá, 2011, p. 4.

²⁵ *Ibíd.*, p. 8.

considerablemente mayor a la determinada en la citada Resolución, (0.9 ha) y, permiten concluir que al autorizar la urbanización de esa zona se puede ocasionar un grave perjuicio al interés público; de ahí que sea necesario mantener la medida cautelar decretada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, a los 27 días del mes octubre de 2011 resuelve confirmar la medida cautelar para no perjudicar el interés público.

3. RESULTADOS

Se empleó la herramienta SPSS “Statistical Package for the Social Sciences”, un programa informático utilizado en las distintas áreas de las ciencias sociales especialmente en investigación para trabajar bases de datos y codificar variables. Este programa se utiliza con la finalidad de graficar y posteriormente analizar la información obtenida mediante la aplicación de los cuestionarios a Informantes clave.

A continuación, se presentan los resultados de la aplicación de dos cuestionarios, uno dirigido a informantes clave de tipo académico o institucional –servidores públicos competentes, y otro a la comunidad directamente afectada –no institucional-. En total fueron 90 cuestionarios, 30 en cada zona y una muestra de 15 para cada tipo de informantes clave.

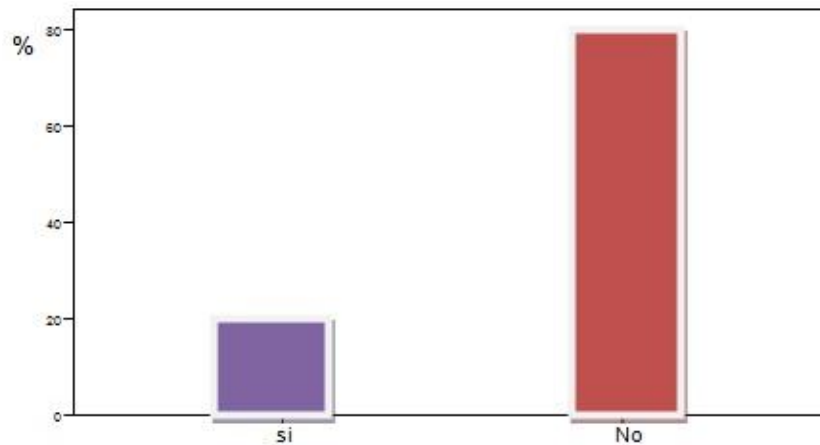
3.1 GRÁFICAS CUESTIONARIO INSTITUCIONAL

3.1.1 Zona Pomona.

El cuestionario institucional dirigido a servidores públicos (Concejales, ex funcionarios de la C.R.C. y la Oficina Asesora de Planeación) se realizó con la finalidad de obtener datos más objetivos y contrastar la información con el cuestionario realizado a la comunidad del barrio “Real Pomona” y la “Vereda Pomona”.

3.1.1.1 ¿Considera que el actual gobierno municipal y las administraciones pasadas han mostrado interés por solucionar el conflicto socio ambiental en la zona Pomona?

Figura 23. Interés de las instituciones en la solución del conflicto socio ambiental de Pomona



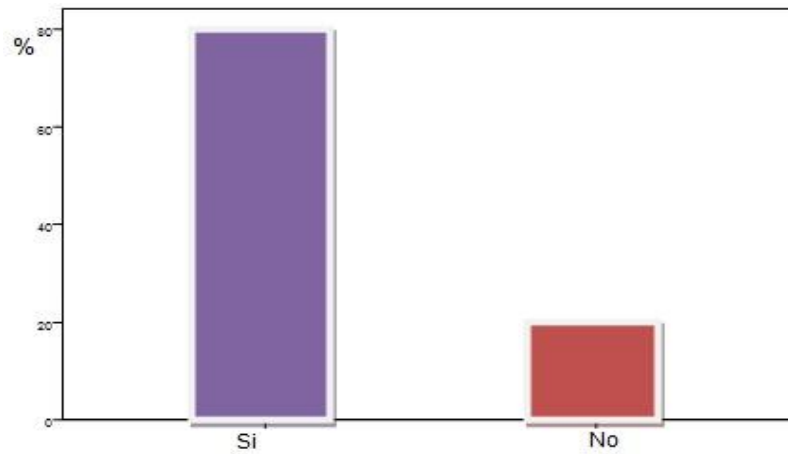
Fuente: Elaboración propia.

Según la gráfica, el 20% de los encuestados consideran que la administración actual y las anteriores han mostrado interés por solucionar las diferencias con la comunidad de Pomona, mientras que el 80% consideran que la administración no ha puesto empeño por solucionar las diferencias ni conciliar respecto a la problemática de invasión de predios.

Con las visita “in situ” se constató el inicio de un proceso de conciliación con la administración de Víctor Libardo Muñoz (La Carta Ciudadana: 2004 –2007) para titular y legalizar predios, en total 82, en el barrio Real Pomona.

3.1.1.2 ¿Considera usted que existe permisividad por parte de las instituciones gubernamentales frente al tratamiento del conflicto socio ambiental de la zona Pomona?

Figura 24. Grado de permisividad de las instituciones frente al tratamiento del conflicto en Pomona

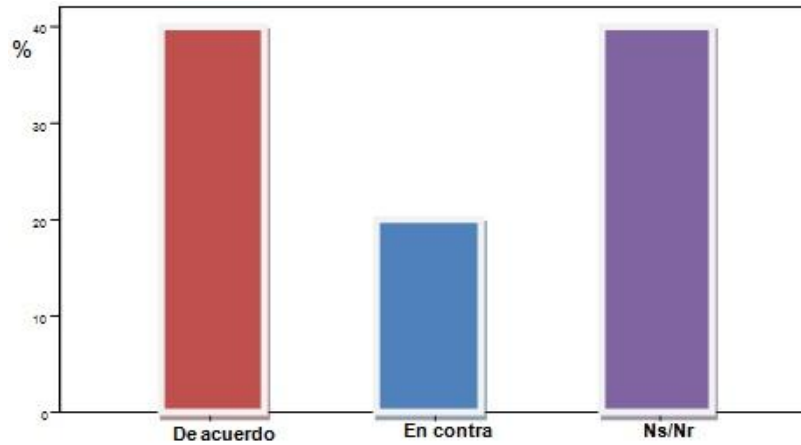


Fuente: Elaboración propia.

El 80% de los encuestados afirman que existe permisividad por parte de la administración Municipal y sus dependencias al tolerar el creciente conflicto socio ambiental generado por la invasión de predios que hacen parte de la zona de protección de los Cerros Tutelares Orientales. Igualmente, algunos consorcios y constructoras mediante una batalla judicial han logrado adelantar proyectos de interés residencial. El porcentaje restante corresponde que ha habido atención de la administración local frente a la situación.

3.1.1.3 ¿Está de acuerdo o en contra del crecimiento urbano sobre el suelo de protección de los Cerros Tutelares Orientales?

Figura 25. Percepción institucional frente al crecimiento urbano sobre los Cerros Tutelares

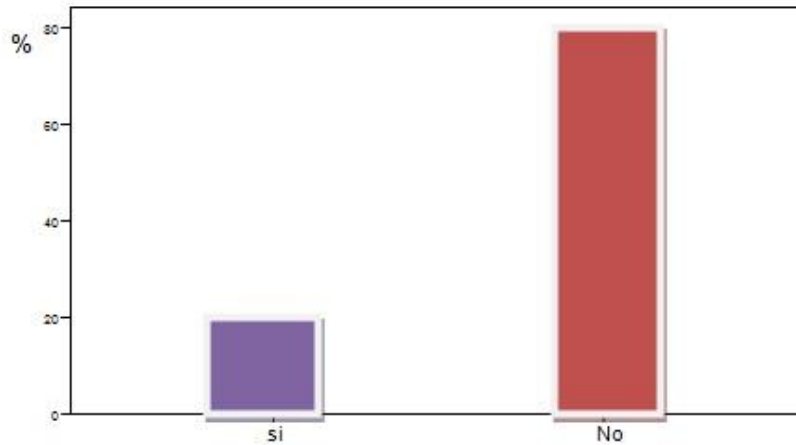


Fuente: Elaboración propia.

La gráfica muestra que el 40% de los encuestados favorecen el crecimiento urbano en los suelos de protección de la zona Pomona, mientras que el 20% están en contra por la afectación a los Cerros Tutelares. El restante 40% se abstienen de una respuesta. Contrario a la opinión institucional, la comunidad Pomona, cree que se debe urbanizar y ampliar el perímetro urbano de los límites fijados en el Acuerdo 06 de 2002.

3.1.1.4 ¿Considera usted que la zona invadida en Pomona se debe legalizar mediante el cambio de uso de suelo de protección a residencial?

Figura 26. Percepción institucional frente al tratamiento de uso de suelo en Pomona



Fuente: Elaboración propia.

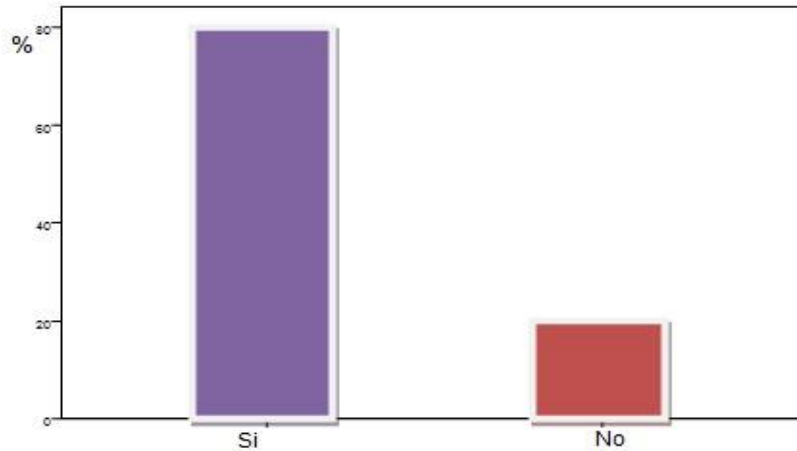
El 80% de los ex –funcionarios consideran que las zonas ocupadas no cumplen con las características geológicas y ambientales para ser urbanizadas. Los terrenos, según el plano U-16/56 Zonificación de amenazas por deslizamiento del área urbana elaborado por el equipo de ordenamiento territorial, presentan áreas parcialmente con amenaza alta, media, baja y muy baja. Esto unido al plano U-19/56 espacio público del área urbana, deja entrever que el área Pomona tiene la condición de ser una zona cuyos suelos tienen restringida la posibilidad de urbanizarse por sus características geológicas, geográficas, paisajísticas o ambientales (artículo 59 del Acuerdo 06 de 2002).

3.1.2 Zona de expansión Lame.

El cuestionario a informantes claves a nivel institucional estuvo marcado por la participación de funcionarios de diversas instituciones tales como la Curaduría 1 y 2, la Oficina de Planeación, la Corporación Minuto de Dios, la CRC, la Universidad del Cauca y la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-.

3.1.2.1 ¿Considera usted que las viviendas que se están construyendo en este proyecto son dignas de ser habitadas?

Figura 27. Percepción institucional frente a las viviendas de interés social del proyecto Ciudad Futuro Las Guacas



Fuente: Elaboración propia.

El 80 % de las entidades estatales que intervienen en la ejecución del proyecto Ciudad Futuro Las Guacas consideran que las viviendas próximas a entregar son dignas de ser habitadas. El porcentaje restante pertenece a la voz de las universidades que a través de sus docentes creen que las viviendas no tienen condiciones de habitabilidad.

El artículo 98 del Acuerdo 06 de 2002 define *Vivienda de Interés Social* a aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. La Ley 09 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) la define como aquellas soluciones de vivienda cuyo de adquisición o adjudicación incluyendo el lote y una mínima solución habitacional sea inferior o igual a 120 SMMLV al momento de la adjudicación o la venta (...) Los Municipios deberán reservar en sus planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificado y en el P.OT un área suficiente para adelantar planes de vivienda de interés social.

El Acuerdo referido señala en el artículo 100 que las condiciones de la Vivienda de Interés Social deben garantizar condiciones constructivas, de accesibilidad, salubridad, iluminación, ventilación, servicios públicos domiciliarios, habitabilidad, estabilidad estructural y seguridad en los materiales así como condiciones adecuadas del entorno y del hábitat circundante.

Pero, ¿qué se entiende por *dignidad humana* y qué se considera *vivienda digna* en el ordenamiento jurídico colombiano? La Sala en Sentencia T-881 de 2002 refiere el contenido de la expresión *dignidad humana* como entidad normativa, la cual

puede presentarse de dos maneras: a partir de su objeto concreto de protección y a partir de su funcionalidad normativa.

Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo dignidad humana, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera); (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien); y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad, del enunciado normativo dignidad humana, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional; y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo.

En cuanto a la noción de *vivienda digna* la Corte ha señalado que la misma implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida. De igual forma ha fijado los requisitos que debe cumplir una vivienda para poder ser considerada como tal. En relación con este último aspecto, en Sentencia T-585 de 2006, se indicó:

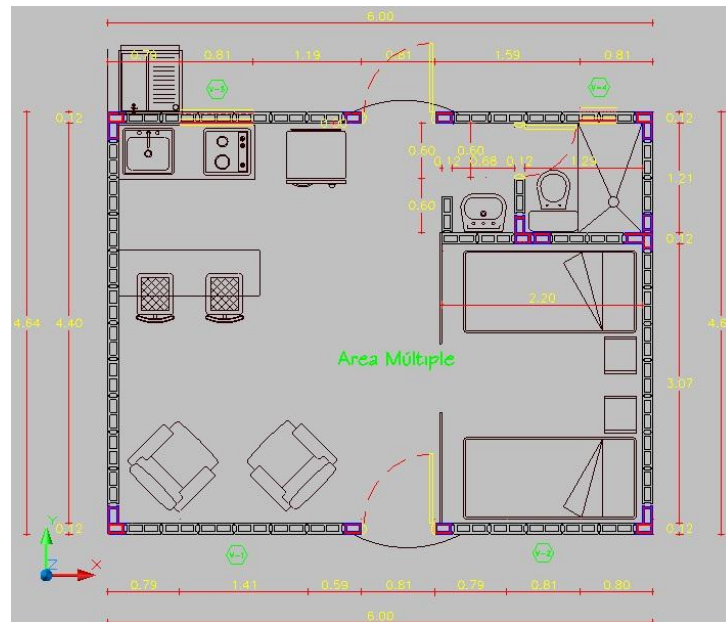
En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud; (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes; (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes; (iv) Adecuación cultural a sus habitantes. En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros; (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra

aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción; (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.²⁶

Por lo tanto, una vivienda digna debe tener condiciones adecuadas que no pongan en peligro la vida y la integridad física de sus ocupantes, pues ella además de ser un refugio para los marginados, es el lugar donde se desarrolla gran parte de la vida de las personas que la ocupan, por lo que adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano.

Las viviendas próximas a entregar con el proyecto Ciudad Futuro las Guacas parecen dar respuesta al precepto de la Corte Constitucional ya que el cuadro de áreas por unidad de vivienda tiene un área bruta lote de 72.00 m² de las cuales se entregan construidos 27.84 m². Cada vivienda consta de un salón, un espacio productivo o habitación para una capacidad máxima de dos camas, un baño, un lavadero y una cocineta (ver figura 28), y el resto de área es para desarrollo progresivo.

Figura 28. Primera planta vivienda de interés social



Fuente: Corporación Minuto de Dios. Plano primera planta vivienda de interés social.

Las viviendas presentan condiciones adecuadas, de habitabilidad (higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin

²⁶ MONROY, Marco Gerardo. De la vivienda digna. Expediente T-1192765: 2006, Bogotá, p. 1.

peligro para su integridad física y su salud), facilidad de acceso (a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes) y ubicación (que permite el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales) en una zona que no pone en riesgo la salud de los habitantes.

Los requerimientos técnicos y urbanísticos para garantizar las condiciones dignas a sus beneficiarios están dados pues el proyecto satisface el déficit cualitativo de vivienda y permite elevar el nivel de vida de los estratos 1 y 2.

La dignidad del proyecto se soporta en la constitución de familia consagrada en el artículo 42 de La Carta Magna de 1991 cuando expresa que ésta se constituye por vínculos naturales o jurídicos, desde el momento de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. Como la familia se constituye con dos personas, se argumenta que el proyecto garantiza condiciones dignas para familias de escasos recursos.

Sin embargo, el meollo del asunto estriba en el carácter cuantitativo del proyecto; y no precisamente en el número de viviendas sino en el de integrantes que constituyen cada familia beneficiaria. No se puede hablar de dignidad humana y mucho menos de vivienda digna con un proyecto diseñado exclusivamente para dos personas (pareja, madre e hijo –a- , padre e hijo –a-...etc.) cuando la población objeto tiene un promedio aproximado de 4 integrantes por familia. Al dividirse el número de cuartos por el número de integrantes, el resultado va a hacer una densidad extremadamente alta que automáticamente desplazaría el concepto de dignidad por el de hacinamiento.

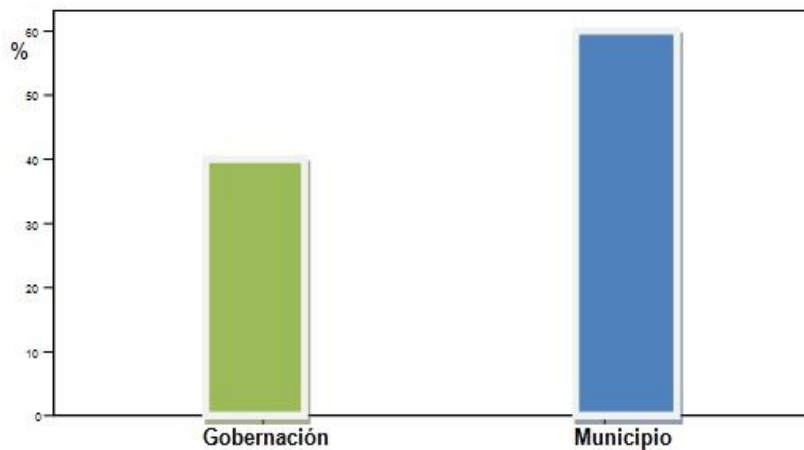
Bajo este panorama, las viviendas no presentan condiciones adecuadas, de habitabilidad que garanticen higiene, calidad y el espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física, psíquica y espiritual debido que no existen las condiciones materiales concretas de existencia para vivir bien (dignidad humana). En segundo lugar, porque el proyecto no ha dado las garantías de seguridad en la tenencia, respecto a las posibilidades reales de acceso a los recursos requeridos para satisfacer la modalidad de tenencia, y gastos soportables, que permitan un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los beneficiarios. Los cuestionarios a la comunidad revelaron un cobro inicial de \$ 1.300.000 pesos por familia para satisfacer la necesidad de vivienda. Posteriormente el monto se elevó a \$ 5.000.000 millones de pesos bajo el precepto de un cierre financiero. Lógicamente, muchas familias vulnerables no pudieron adquirir vivienda, en provecho de otras familias que sin carecer de vivienda y recursos económicos se hicieron acreedores de una, dos y hasta tres viviendas de interés social.

El resultado deja entrever un proyecto mal planificado desde sus primeras etapas de diagnóstico y formulación que consecuentemente terminó con la entrega de

3022 viviendas que no satisfacen condiciones reales y dignas de la población beneficiaria; sino por el contrario, desplaza la misma situación de hacinamiento de su residencia actual al próximo lugar donde habitarán, aunque con algunas mejoras de acceso a los servicios públicos domiciliarios.

3.1.2.2 ¿Sabe usted de quien es la responsabilidad del proyecto?

Figura 29. Percepción institucional sobre la responsabilidad del proyecto Ciudad Futuro Las Guacas



Fuente: Elaboración propia.

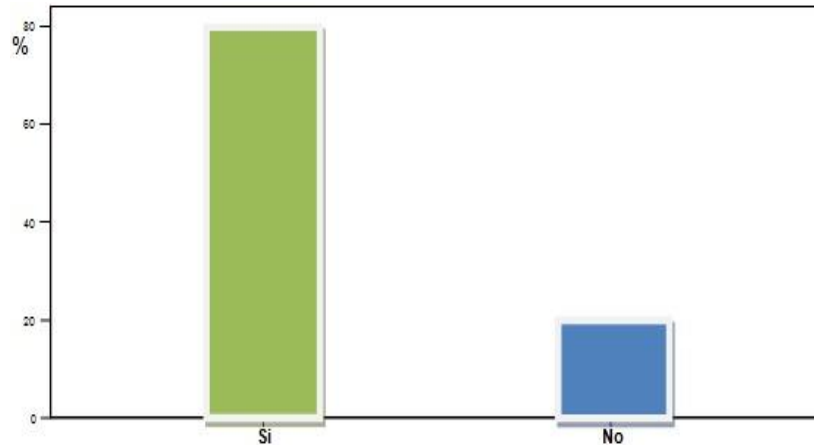
Existe gran confusión de un número considerable de funcionarios y ciudadanos respecto a la titularidad del proyecto, las instituciones que intervienen y las funciones que cada una de ellas desarrollan respecto al mismo.

En este proyecto que aún no termina, la Gobernación del Cauca es la “dueña de los terrenos”, y es la gestora del proyecto de vivienda; el Gobernador es el presidente del Consejo Directivo de la CRC, entidad encargada de la protección de los ecosistemas por misión y función; el Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible, ha entregado importantes recursos financieros para este proyecto y especialmente para el proyecto de alcantarillado que generó el reclamo; la Corporación Minuto de Dios es la ejecutora de las obras; el Municipio de Popayán hace la interventoría y da permisos desde la Oficina de Planeación; la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, apoya con recursos y funciones el proyecto; y la Curaduría Urbana, da los permisos respectivos de construcción.

Vale decir, que la responsabilidad del proyecto está en cabeza de la gobernación del Cauca por ser la gestora de las 3022 viviendas de interés social, y es el Municipio el interventor del mismo.

3.1.2.3 ¿Cree usted que el proyecto de vivienda Ciudad Futuro Las Guacas soluciona la problemática real de sus beneficiarios?

Figura 30. Percepción institucional sobre el impacto del proyecto



Fuente: Elaboración propia.

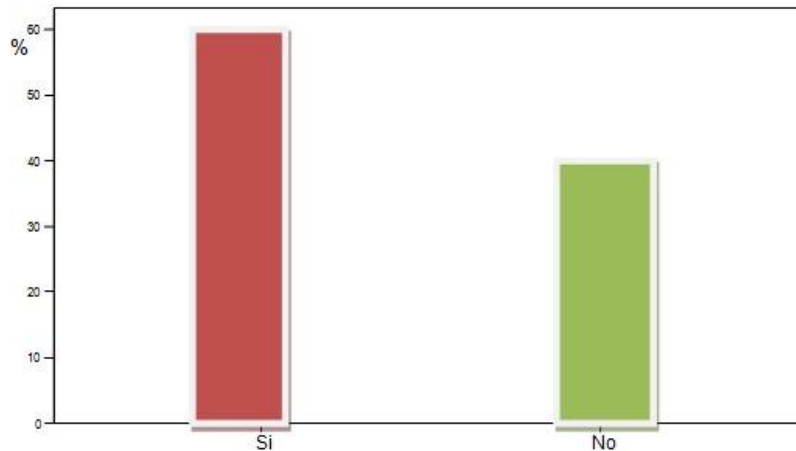
El 80 % de las entidades que intervienen en el proyecto Ciudad Futuro Las Guacas consideran que éste proyecto atenderá la solución de uno de los muchos problemas de la población beneficiaria: la vivienda digna. También es claro, que además de satisfacer la necesidad de vivienda, digna o no, facilita el acceso a los servicios indispensables para la salud, seguridad, educación, empleo, recreación, nutrición y otros servicios sociales de sus beneficiarios. Es un proyecto diseñado para garantizar unas condiciones mínimas de habitabilidad por lo que efectivamente si solucionará las necesidades reales más inmediatas de sus beneficiarios.

3.1.3 Humedal Olímpica.

En el desarrollo del Cuestionario Institucional participaron ex y funcionarios de la CRC, la Alcaldía Municipal y docentes de la Universidad del Cauca y la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- que han estado relacionados en el conflicto del humedal.

3.1.3.1 ¿Considera que el P.O.T. ha dado un tratamiento importante a los humedales del municipio de Popayán?

Figura 31. Percepción institucional sobre la importancia de los humedales en el P.O.T



Fuente: Elaboración propia.

El 60 % de las instituciones consideran que el P.O.T ha dado un tratamiento importante a los humedales del municipio de Popayán. Sin embargo, y de acuerdo con el porcentaje restante, las autoridades ambientales han iniciado un proceso de caracterización de estos ecosistemas en un periodo muy reciente por orden expresa del gobierno nacional.

En el departamento del Cauca, el interés por la conservación de los humedales ha sido manifiesto por la CRC desde el año 2003 cuando inició la caracterización ambiental preliminar de los humedales de la cuenca del río Cauca. Posteriormente, la misma entidad desarrolla en 2006 un estudio para La Meseta de Popayán y Puracé con el objetivo de tener un registro cualitativo y cuantitativo de estos ecosistemas a un nivel más detallado.

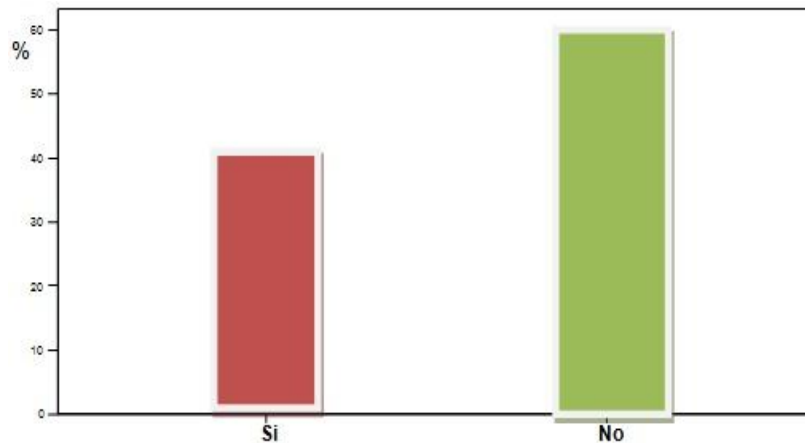
Con un diagnóstico tardío de los humedales, el P.O.T, aprobado mediante Acuerdo 06 de 2002 se constituyó con un gran vacío medio ambiental. Su contenido refleja un desconocimiento sobre el concepto humedal ya que solo tiene en cuenta la conservación de las corrientes hídricas donde son incluidos someramente en este contexto.

Según el P.O.T solo se mencionan tres áreas de humedales: Pubus, Tejares y San Antonio de Papua donde se cataloga a los humedales como componentes del espacio público los cuales deben incluirse en áreas de tratamiento de protección y usos controlados de recreación y educación ambiental para recobrarles sus cualidades hídricas y ecológicas. Sin embargo, en estos humedales no se iniciaron actividades de restauración y conservación.

Otros humedales urbanos como Genagra, Parque Industrial y Unicauca 1, 2 y 3, ni siquiera mencionan. Lo mismo ocurre con los humedales rurales cuyas posibilidades de restauración, recuperación y/o rehabilitación se hacen más difíciles por el desconocimiento y el bajo compromiso institucional.

3.1.3.2 ¿La entidad ha abierto espacios para que la comunidad participe en proyectos de recuperación y conservación del humedal Olímpica?

Figura 32. Percepción institucional sobre la generación de espacios de participación a la comunidad para el tratamiento del humedal Olímpica



Fuente: Elaboración propia.

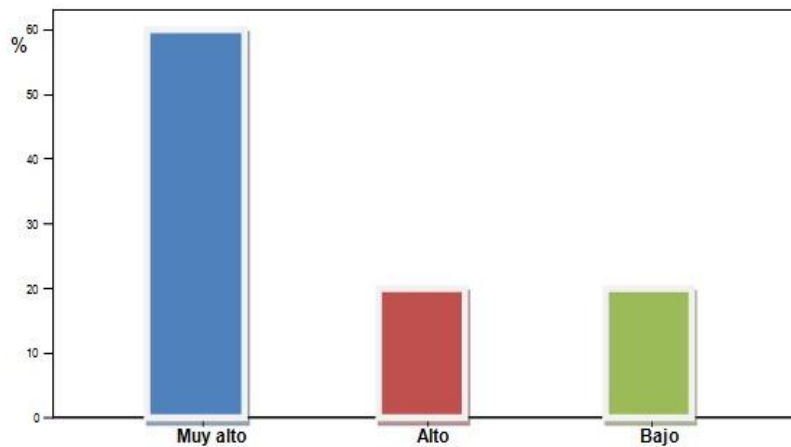
El resultado de la encuesta refleja que la autoridad ambiental –CRC- no ha generado espacios de participación ciudadana en proyectos de recuperación y conservación del humedal Olímpica. Y aunque han existido convenios entre diferentes instituciones para el tratamiento del humedal, las acciones no han sido

suficientes para detener la creciente intervención antrópica al punto de causar su desaparición.

Según los residentes del barrio Ciudad Jardín hasta el momento no se han abierto espacios de participación adecuados y mucho menos ha existido un acercamiento entre las autoridades ambientales y la comunidad para velar por la protección del humedal; distanciamiento, que finalmente terminó en demandas y problemas judiciales que hoy tienen paralizadas obras tanto en el proyecto ciudad futuro las guacas como en Olímpica.

3.1.3.3 ¿Cómo califica el compromiso de la Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC- en la restauración y conservación del humedal Olímpica?

Figura 33. Compromiso institucional frente al tratamiento del humedal Olímpica



Fuente: Elaboración propia.

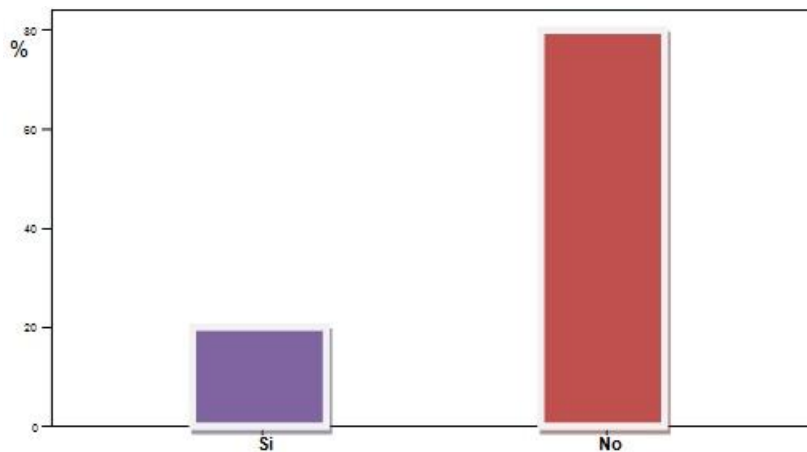
Aunque se observa un elevado compromiso de la autoridad ambiental –CRC- (80 %) frente a la preservación del humedal Olímpica, las visitas in situ, evidencian como lo indican los docentes un bajo compromiso institucional al tanto que el humedal Olímpica se encuentra fuertemente intervenido y otros como el humedal Unicauca H3 han desaparecido sus espejos de agua.

3.2 GRÁFICAS CUESTIONARIO A LA COMUNIDAD

3.2.1 Zona Pomona.

3.2.1.1 ¿Considera usted que se está afectando ambientalmente el área protegida de los Cerros Tutelares?

Figura 34. Percepción comunal sobre la afectación de los Cerros Tutelares

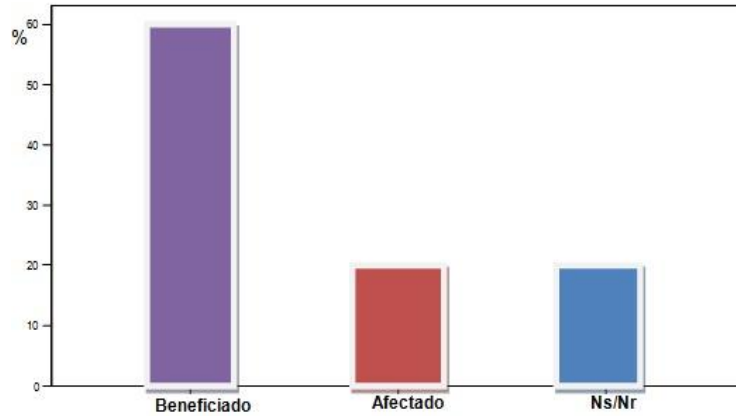


Fuente: Elaboración propia.

Una pequeña parte de la comunidad correspondiente a los miembros de la Junta de Acción Comunal –JAC- consideran que se está afectando negativamente la zona de protección de los Cerros Tutelares con el proceso de urbanización; Sin embargo, la mayoría de los residentes no son conscientes del problema ambiental generado a partir de su creciente intervención.

3.2.1.2 ¿Se siente usted beneficiado o afectado por el proceso de urbanización gestado en el área de protección –Cerros Tutelares- Pomona?

Figura 35. Impacto del proceso de urbanización en Pomona

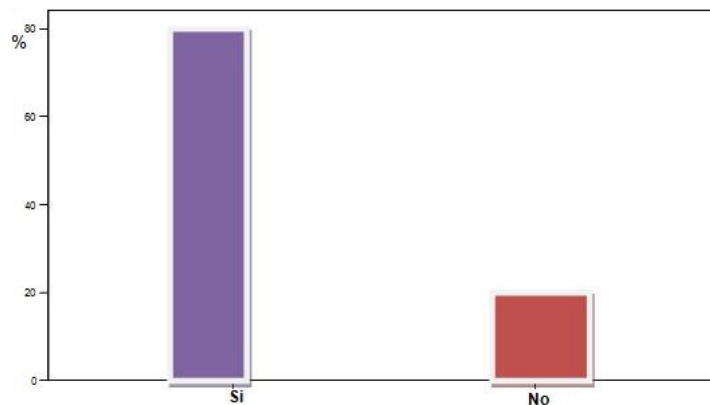


Fuente: Elaboración propia.

El 60% de los encuestados afirman sentirse beneficiados del proceso de urbanización gestado sobre el área de protección de los Cerros Tutelares; gracias a esto, hoy cuentan con una vivienda y servicios públicos domiciliarios. También se puede observar un rechazo por parte de los barrios colindantes debido al deterioro ambiental de los Cerros Tutelares y a otras problemáticas como el aumento de la inseguridad.

3.2.1.3 ¿Conoce usted el área de protección que delimitó el Gobierno Municipal en la zona Pomona?

Figura 36. Percepción sobre el área de protección Pomona



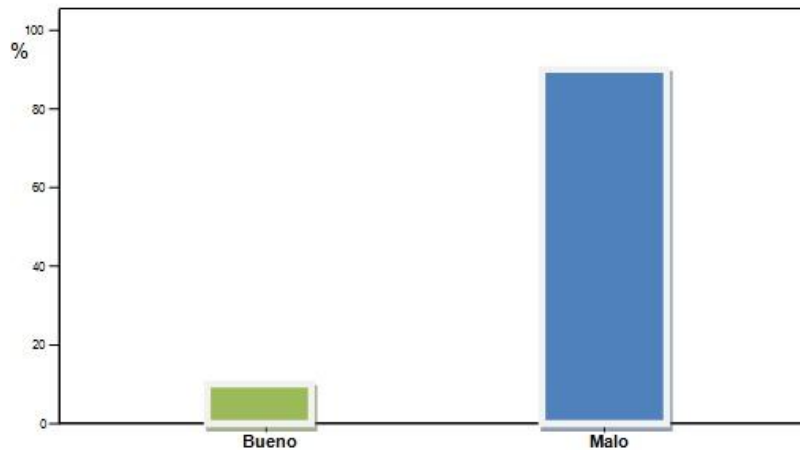
Fuente: Elaboración propia.

Curiosamente el 80% de los encuestados tienen conocimiento sobre el tipo de suelo en el que se encuentran asentados. Sin embargo, el proceso de urbanización sobre éstos suelos se generó mucho antes de la expedición del Acuerdo 06 de 2002, mediante el cual, se dictaron medidas de protección. Por esta razón, algunos particulares como la familia Olano demandaron el P.O.T logrando a través de su apoderado un fallo que le devolvió la categoría de suelo residencial a sus predios con el fin de iniciar un proyecto de urbanización conocido actualmente como “Altos de Tulcán”.

3.2.2 Zona expansión Lame.

3.2.2.1 ¿Cómo califica usted el proyecto Ciudad Futuro Las Guacas?

Figura 37. Calificación del proyecto Ciudad Futuro Las Guacas



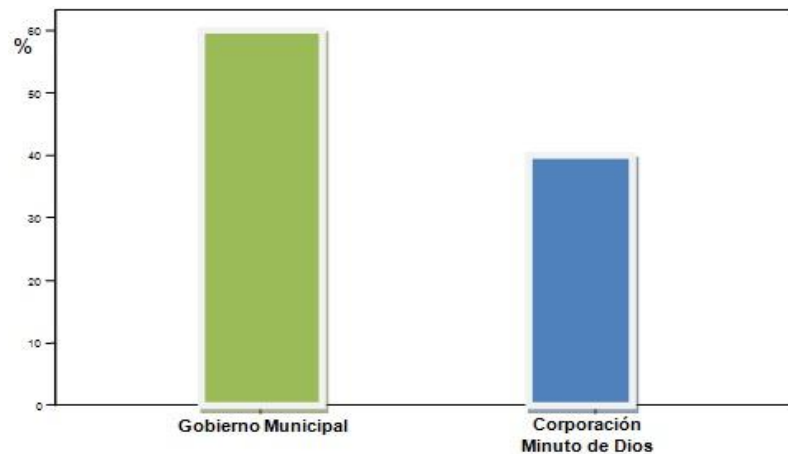
Fuente: Elaboración propia.

La inmensa calificación negativa del proyecto obedece a dos razones: la primera de ellas, por la gran cantidad de retrasos en las obras lo cual ha llevado a perder legitimidad en las instituciones y el proyecto. Y segundo, porque las viviendas no presentan condiciones adecuadas de habitabilidad que garanticen higiene, calidad y el espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física, psíquica y espiritual debido que no existen las condiciones materiales concretas de existencia para vivir bien (dignidad humana). De igual forma, el proyecto no ha dado las garantías de seguridad en la tenencia, respecto a las posibilidades reales de acceso a los recursos requeridos para satisfacer la modalidad de tenencia y gastos soportables que permitan un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía

de una vida digna de los beneficiarios. Las visitas in situ revelaron un cobro inicial de \$1.300.000 pesos por familia para satisfacer la necesidad de vivienda. Posteriormente el monto se elevó a \$5.000.000 millones de pesos bajo el precepto de un cierre financiero. Lógicamente, muchas familias vulnerables no pudieron adquirir vivienda, en provecho de otras familias que sin carecer de vivienda y recursos económicos se hicieron acreedores de una, dos y hasta tres viviendas de interés social.

3.2.2.2 ¿De quién cree usted es la responsabilidad del proyecto Ciudad Futuro Las Guacas?

Figura 38. Percepción sobre la responsabilidad del proyecto de vivienda Ciudad Futuro Las Guacas



Fuente: Elaboración propia.

Al igual que el cuestionario institucional, entre la comunidad existe gran confusión respecto a la titularidad del proyecto, las instituciones que intervienen en él y las funciones que cada una de ellas desarrollan respecto al mismo.

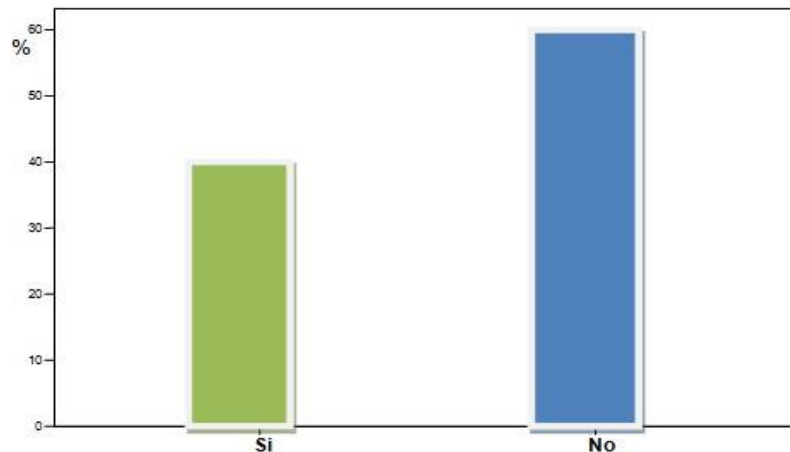
En este proceso que aún no termina, la Gobernación del Cauca es la “dueña de los terrenos”, y es la gestora del proyecto de vivienda; el Gobernador es el presidente del Consejo Directivo de la CRC, entidad encargada de la protección de los ecosistemas por misión y función; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha entregado importantes recursos financieros para este proyecto y especialmente para el proyecto de alcantarillado que generó el reclamo por el daño ambiental al humedal Unicauca; la Corporación Minuto de Dios es la ejecutora de las obras; el Municipio de Popayán hace la interventoría y da permisos desde la Oficina de Planeación; la Empresa de Acueducto y

Alcantarillado, apoya con recursos y funciones el proyecto; y la Curaduría Urbana, da los permisos respectivos de construcción.

Vale decir, que la responsabilidad del proyecto está en cabeza de la gobernación del Cauca por ser la gestora de las 3022 viviendas de interés social, y es el Municipio el interventor del mismo.

3.2.2.3 ¿Cree usted que el proyecto Ciudad Futuro Las Guacas ofrece soluciones reales a la problemática que padecen sus beneficiarios?

Figura 39. Percepción comunal sobre el impacto del proyecto

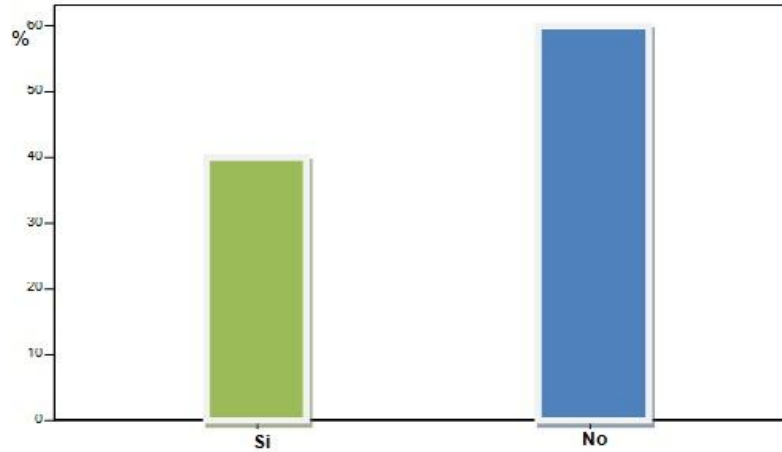


Fuente: Elaboración propia.

Contrario lo que se piensa desde el nivel institucional, el 60 % de la población cree que el proyecto no ofrecerá soluciones reales a sus necesidades. Sin embargo, como señalamos anteriormente, el proyecto no solo satisface la necesidad de vivienda sino también facilita el acceso a los servicios indispensables de la salud, seguridad, educación, empleo, recreación, nutrición y otros servicios sociales de sus ocupantes. Es un proyecto que no entrega vivienda digna pero está diseñado para garantizar unas condiciones mínimas de habitabilidad por lo que efectivamente contribuirá a solucionar las necesidades reales más inmediatas de sus beneficiarios.

3.2.2.4 ¿Sabe usted por qué no se han entregado las viviendas de interés social?

Figura 40. Grado de conocimiento de la comunidad sobre el proyecto



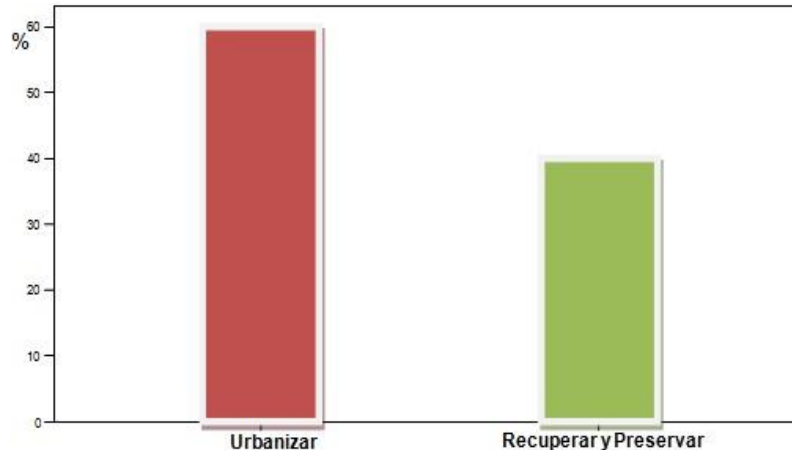
Fuente: Elaboración propia.

El 60% de la población desconoce el motivo por el cual todavía no se han entregado las viviendas. Este desconocimiento es generalizado pero el problema gira en torno a dos factores: el primero de ellos, por los sobrecostos del proyecto el cual ha emanado gastos adicionales difíciles de financiar; y el segundo, por las demandas y problemas jurídicos que hasta el día de hoy tienen paralizadas las obras debido a la afectación del humedal Universidad del Cauca.

3.2.3 Humedal Olímpica

3.2.3.1 ¿Considera usted que el área del humedal Olímpica se debe: urbanizar o recuperar y preservar?

Figura 41. Uso de suelo que debe prevalecer en el humedal



Fuente: Elaboración propia.

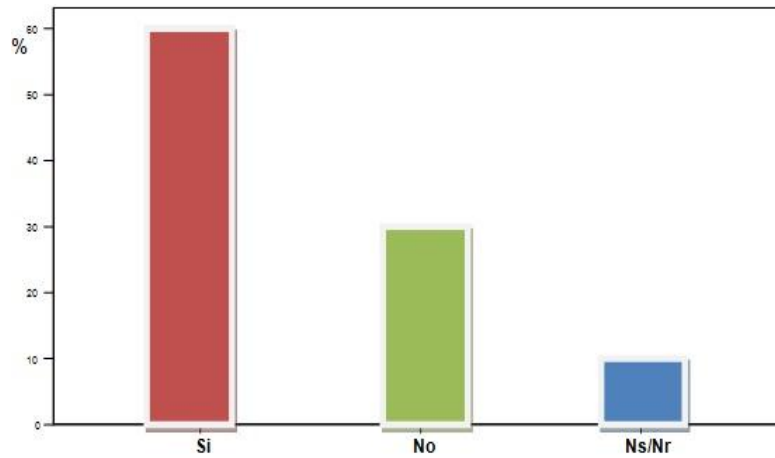
Los resultados reflejan que la mayoría de los residentes (60 %) están interesados en que el área del humedal debe urbanizarse en lugar de recuperarse y preservarse.

El motivo tiene su sustento fundamentalmente en dos razones: la primera porque no ha existido un plan de manejo ambiental para mitigar los impactos en el humedal; y segundo, debido a los beneficios económicos que acarrearía un posible cambio de uso de suelo por parte de la Oficina de Planeación.

La mayoría de los habitantes del sector manifiestan ningún interés por el humedal y lo consideran un obstáculo para el desarrollo de las obras de construcción. Otros, aunque minoría han interpuesto demandas contra la CRC para dejar sin validez los actos que han permitido una intervención silenciosa; y aunque la batalla jurídica ha fallado a favor del humedal y el tribunal administrativo ha ordenado a la CRC paralizar todo tipo de obras que se llevan a cabo en el sector, el deterioro del humedal se hace cada vez más inminente por la cantidad de residuos sólidos que se depositan y por la ausencia de un plan de manejo ambiental que permita preservar este ecosistema.

3.2.3.2 ¿Considera usted que ha habido negligencia por parte de las autoridades competentes en la adjudicación de predios para la construcción dentro del área humedal?

Figura 42. Negligencia de las autoridades competentes frente al tratamiento del humedal Olímpica

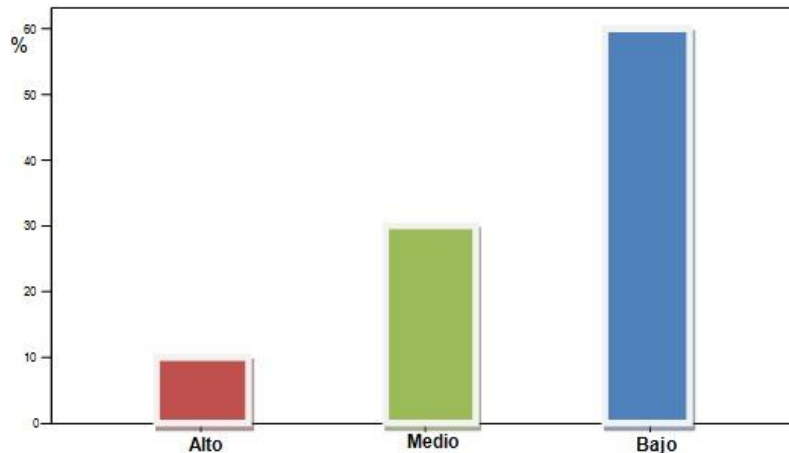


Fuente: Elaboración propia.

El 60 % de los habitantes creen que la CRC ha sido negligente y permisiva en la ejecución de obras dentro de la franja de protección del humedal. El porcentaje restante pertenece a aquellos propietarios que resultaron beneficiados con los actos administrativos emitidos por la misma corporación y cuyas actuaciones fueron demandadas ante el tribunal contencioso para decretar su nulidad.

3.2.3.3 ¿Cómo califica el compromiso de las autoridades municipales en la preservación del humedal Olímpica?

Figura 43. Calificación del compromiso institucional en el tratamiento del humedal Olímpica

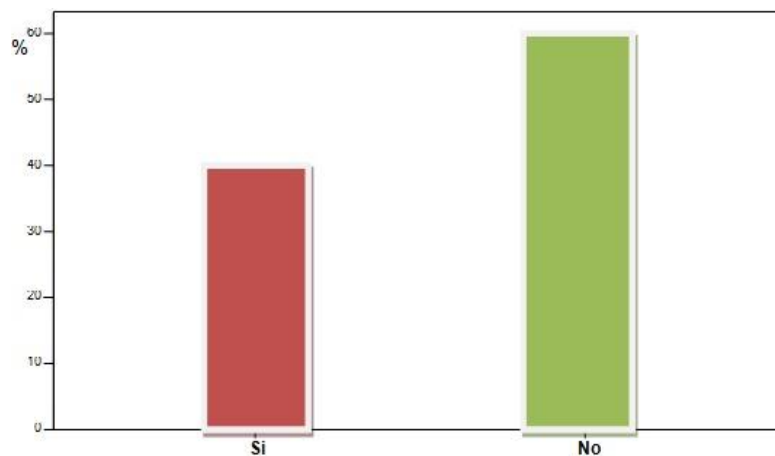


Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los residentes consideran que ha habido un bajo compromiso de las autoridades ambientales en la preservación del humedal al punto que ha sido la misma ciudadanía gracias a la interposición de recursos la que ha logrado detener las obras que actualmente se adelantan sobre él.

3.2.3.4 ¿Está de acuerdo con recuperar y preservar el humedal Olímpica?

Figura 44. Percepción sobre la acción de recuperar y preservar el humedal



Fuente: Elaboración propia.

La opinión ciudadana expresa una clara dicotomía respecto a la recuperación del humedal. La razón no puede ser otra que la plusvalía del uso de suelo. La mayoría de los habitantes del sector manifiestan ningún interés por el humedal y lo consideran un obstáculo para el desarrollo de las obras de construcción al tanto que han empezado a realizar obras dentro de su franja de protección. Otros pocos, han interpuesto recursos para demandar en nulidad las actuaciones lesivas y permisivas de la CRC con el fin de recuperar los espacios intervenidos. Sin embargo, al día de hoy no se ha puesto en marcha un plan de manejo ambiental que permita la recuperación de este ecosistema cada vez más intervenido.

4. ANÁLISIS Y MATRÍZ DE EVALUACIÓN DE ZONAS ESTRATÉGICAS

4.1 ZONA POMONA

El terremoto de 1983, es un punto clave para entender los **cambios físicos** que empezó a experimentar el Municipio de Popayán y particularmente la zona Pomona.

En un orden cronológico se pueden identificar tres periodos caracterizados alrededor de un criterio común, el crecimiento demográfico y la apropiación ilegal de terrenos no aptos para ser urbanizados. Tales son los casos de la Vereda Pomona y Real Pomona, y la invasión realizada sin éxito a finales de 2005.

La siguiente fotografía aérea evidencia que para 1985 la zona Pomona se encontraba totalmente despejada y sin alguna amenaza de invasión, excepto el barrio Real Pomona donde desde hace mas de 40 años según el Fiscal de la Junta de Acción Comunal, se vienen gestando en esta área procesos de apropiación y urbanización con fines residenciales.

Figura 45. Delimitación predios Pomona



Fuente: Curaduría urbana 1, 1985.

En **1995**, la zona Pomona hace parte de un programa de urbanización iniciado por el Municipio dada su cercanía al centro histórico y su conexión con el norte de la ciudad. Sin embargo, para esta época ya se percibe en Real Pomona un número pequeño de invasores alrededor del Colegio Liceo Alejandro de Humboldt y sobre el terreno de la Universidad del Cauca.

Figura 46. Delimitación predios en Pomona



Fuente: Curaduría urbana 1, 1995.

En el **2005**, los terrenos que hacen parte del área de protección de los Cerros Tutelares -Acuerdo 06 de 2002- se encuentran invadidos en mayor proporción, como lo es el caso del lote de la Universidad del Cauca y el Cerro de las Tres Cruces.

El margen de tolerancia de las instituciones frente a la invasión permite la constitución del barrio tanto de la primera como la segunda etapa, al punto de iniciar un proceso de titulación y legalización de los predios generado por un proceso de concertación en la administración Municipal, que en este entonces estaba a cargo del Alcalde Víctor Ramírez.

En el 2012, la tendencia de crecimiento demográfico en esta zona se mantiene constante. Sin embargo, la apropiación de estos suelos tiene un fin distinto al uso que se venía gestando; se halla entonces, la presencia de actividades comerciales tales como lavaderos, tiendas, viveros, moteles, entre otros, como un medio para mejorar los ingresos económicos de los más desfavorecidos. En la misma medida, los conjuntos residenciales que se levantaron con el aval de la administración municipal, han contribuido no solo a mejorar los ingresos de los estratos 3 y 4 sino también al cambio físico de los Cerros Tutelares.

En la parte **Ambiental**, los esfuerzos de la CRC no han sido suficientes para detener las obras y proteger los Cerros Tutelares.

En el P.O.T. se planteó la necesidad de proteger y conservar los Cerros Tutelares Orientales, desde las Tres Cruces hasta Pisojé mediante programas de protección, fomentando la educación ambiental y el ecoturismo en un trabajo conjunto entre la administración municipal, la C.R.C. y la Fundación Pro-Cuenca Rio las Piedras. Y aunque el artículo 24 del Acuerdo 06 de 2002 señala explícitamente la conservación y protección absoluta del Cerro las Tres Cruces y el Morro, y se formularon proyectos como el “plan de manejo ambiental para el Cerro de las Tres Cruces y el Morro”, hasta 2011, fecha de vigencia del P.O.T, no se realizaron las actividades propuestas.

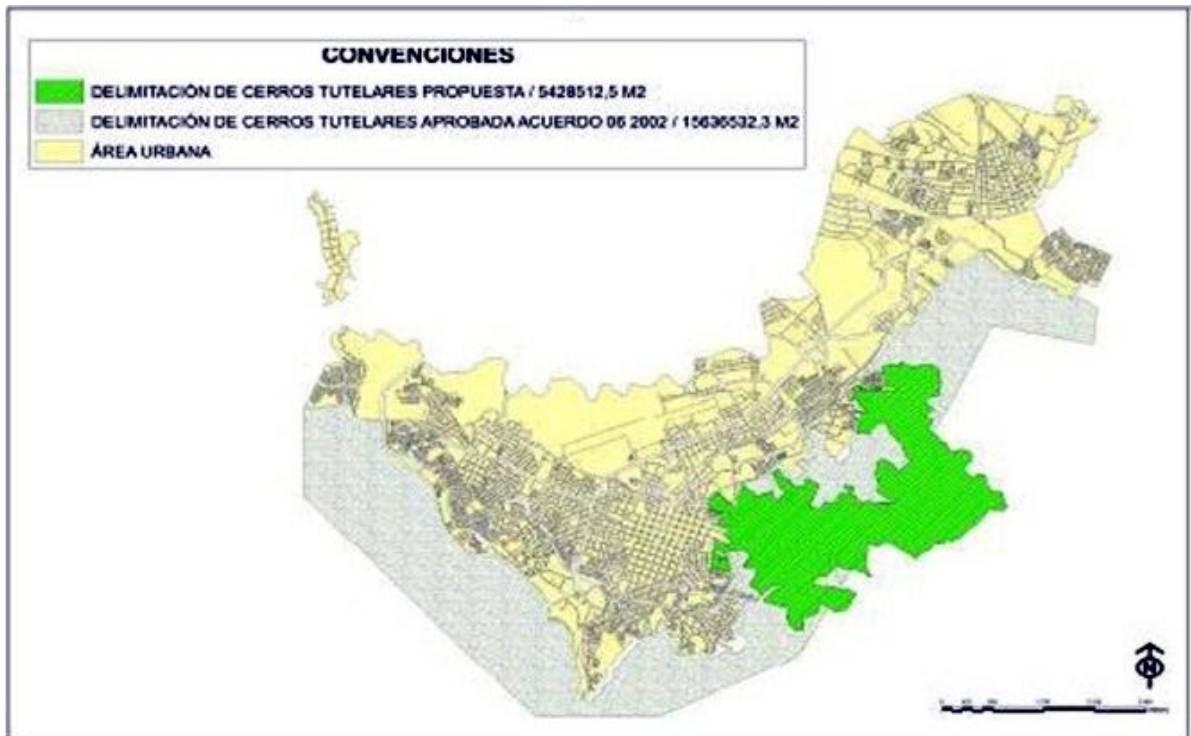
Lo cierto es que han transcurrieron nueve años y los planes, programas y proyectos programados en dicho Acuerdo no se ejecutaron, provocando por omisión de las autoridades competentes el deterioro de los Cerros Tutelares en pro de la urbanización con fines residenciales y comerciales.

En el plano **Económico y Social**, el cambio de uso de suelo de expansión urbana a uno de protección generado por el Acuerdo 06 de 2002 fue el detonante de un conflicto en esta zona. Por un lado, porque afectó a las familias propietarias de los predios causando una pérdida de valor de sus terrenos y la imposibilidad de realizar futuros proyectos urbanísticos. Por esta razón, el P.O.T fue demandado y el Tribunal Contencioso Administrativo falló a favor de los demandantes obligando al municipio a restablecerles sus derechos e indemnizarlos por los daños generados. Esta decisión judicial, abrió paso a un proceso de urbanización por vías legales de conjuntos residenciales sobre una parte de la franja de protección de los Cerros Tutelares. Por otro lado, está el proceso de apropiación de terrenos gestado por personas de escasos recursos que buscaron una oportunidad de vivienda. En ambos casos, el Acueducto y Centrales Eléctricas del Cauca – CEDELCA- han extendido los servicios públicos domiciliarios a las familias residentes con el fin de garantizar los derechos mínimos vitales. Hecho que permite concluir que el proceso de recuperación de los Cerros está muy lejos de volverse realidad.

En cuanto a la dimensión **Política**, las instituciones competentes de la administración municipal han sido permisivas y tolerantes frente al tratamiento de los Cerros Tutelares. La baja capacidad de concertación con la comunidad afectada, ha permitido la radicación definitiva de los terrenos apropiados de manera ilegal y el retroceso cada vez más creciente de los suelos de protección de los Cerros. Lo cierto, es que los representantes legales de las instituciones competentes han sido responsables del agravamiento del problema por acción, omisión o extralimitación de sus funciones. En la misma medida, las entidades de control político, fiscal y disciplinario brillan por la ausencia de medidas tendientes a buscar una salida a la problemática.

Prueba de ello lo constituye un documento emitido por parte de la CRC denominado “Informe de Recursos Naturales y el Medio Ambiente 2011”²⁷ en el cual se realiza una revisión excepcional al P.O.T. del municipio de Popayán; en este documento se aborda el área de protección de los Cerros Tutelares con 1564 Has y una propuesta de delimitación con un área de 543 Has que posibilita la acción institucional y el manejo adecuado por parte de la autoridad ambiental. En otras palabras, la CRC sostiene con la nueva propuesta aumentar el perímetro urbano y reducir el suelo destinado a la protección de los Cerros Tutelares en un 65.28 % para hacer más eficaz su radio de acción.

Figura 47. Propuesta de delimitación Cerros Tutelares



Fuente: Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC-, 2011.

²⁷ CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA. Informe de Recursos Naturales y el Medio Ambiente. Revisión excepcional plan de ordenamiento territorial. Popayán, 2011, p. 49.

4.1.1 Matriz de evaluación.

Tabla 3. Evaluación de productos, efectos e impactos zona Pomona

OBJETIVOS	PRODUCTOS	EFFECTOS	IMPACTOS	CONCLUSIONES
<p>Art. 24 Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>Áreas de conservación y protección del sistema orográfico. Cerro Las Tres Cruces y el Morro. Se declaran de protección absoluta.</p>	<p>Dentro del Acuerdo 06 del 2002 en el art. 24 se declara, Protección absoluta del Cerro Las Tres Cruces y el Morro como áreas de conservación ambiental.</p>	<p>Delimitación de la zona de protección de los Cerros Tutelares Orientales.</p>	<p>Recuperación del sistema orográfico al cual pertenecen los Cerros de las Tres Cruces, el Morro, entre otros.</p>	<p>Existe una delimitación de la zona de protección, sin embargo, con el paso de los años esta delimitación se hizo más pequeña a causa de las construcciones que se gestaron en la zona de Pomona, producto del bajo compromiso por parte de los distintos actores e instituciones.</p> <p>No se logró la recuperación del sistema orográfico al cual pertenece el Cerro de las Tres Cruces.</p>
<p>Art. 14 Los Cerros Tutelares como grandes reguladores del crecimiento, Libres de toda Urbanización y perpetuados como el Telón de fondo de la Ciudad</p>	<p>El art. 24 del Acuerdo 06 de 2002 delimita el área de conservación de los Cerros Tutelares Orientales como grandes reguladores en el crecimiento Urbano de Popayán en sentido Sur - Norte.</p>	<p>Reorganización del crecimiento Urbano y Rural que se le estaba generando antes de la Implementación del P.O.T.</p>	<p>Lograr un Crecimiento Organizado a largo plazo con el cumplimiento a cabalidad de lo establecido en el P.O.T.</p>	<p>Estas metas no se cumplieron a cabalidad y se ha distorsionado la idea de crecimiento organizado, ocasionando un desorden en la forma como crece urbanísticamente el Municipio de Popayán, tanto en el área Urbana como en la Suburbana y Rural.</p> <p>Este mismo fenómeno se manifiesta en distintas zonas de la ciudad.</p>

				<p>Actualmente Pomona se encuentra invadida de construcciones legales e ilegales.</p> <p>La vocación del uso del suelo se ha destinado para uso residencial, comercial y de servicios, contrario a lo establecido en el Acuerdo 06 de 2002. (ver plano U23= Interés Ambiental del Acuerdo 06 de 2002).</p>
Art. 42 Cerro de las Tres Cruces o de la M considerado área de Protección Ambiental y un lugar de interés Municipal.	En el Acuerdo 006 de 2002 dentro del art. 42 en el listado de lugares e inmuebles de interés patrimonial se establece las áreas de Protección ambiental: Cerro de las Tres Cruces es un Lugar de interés municipal por ser un área de Protección ambiental.	Fomento de prácticas de conservación ambiental que permita proteger el área y resaltar las cualidades y beneficios de la zona.	Fortalecimiento del turismo ambiental y ecológico que genera empleo, reduciendo los índices de contaminación y de desempleo que hay en el Municipio.	<p>No se le dio la prioridad suficiente y se hizo una protección parcial de la zona, donde solo cubrió el Cerro de las Tres Cruces hasta el año 2011 y el Morro.</p> <p>Hasta 2012 no hubo en marcha un proyecto de ecoturismo y se ha acentuado el proceso de invasión del Cerro de las Tres cruces.</p>
Art. 83 Plan Parcial de Espacio Público donde se promueve la relación de la ciudad con los Cerros Tutelares para potenciar su valor ambiental y su	En el Acuerdo 06 de 2002 mediante el art. 83 se establece el Plan Parcial de Espacio Público.	Identificación de áreas estratégicas del espacio público invadidas por distintos actores que han generado distintas problemáticas y posteriormente implementación	Recuperación del espacio público y de las distintas zonas estratégicas tanto ambientales como socioeconómicas, que permitirán un crecimiento organizado.	<p>La estrategia implementada para recuperar el espacio público no ha sido la correcta, tanto en el área Pomona como en distintas zonas estratégicas de la ciudad.</p> <p>Las acciones</p>

función como integrador urbano de alta calidad.		del plan donde se integran los Cerros Tutelares con la ciudad.		tendientes a recuperar el espacio público no han dado los resultados esperados.
Art. 89 Cerros Tutelares considerados elementos constitutivos del espacio público como un área especial de interés ambiental, científico y paisajístico.	Acuerdo 00 de 2002 en el art. 83 se plantea al Cerro de las Tres Cruces como elemento constitutivo del espacio público.	Lograr un cambio físico de las zonas estratégicas de importancia ambiental, modificando el paisaje.	Recuperación y mejoramiento de las zonas estratégicas de los Cerros tutelares por su importancia ambiental, como el humedal Pomona, Quebrada la Chirria, bosques, entre otros.	desafortunadamente no se logró recuperar los terrenos que pertenecen a los Cerros Tutelares y su área de influencia. Particulares se apropian cada día más de los suelos destinados a protección.
Art. 91 Planes, Programas y Proyectos. Se identifican conflictos, acciones, plazos y ejecutores, para efectuar el correspondiente tratamiento sobre los Cerros Tutelares, "Parque de los Cerros Tutelares Orientales" desde las Tres Cruces hasta Pisojé.	En el acuerdo 06 de 2002 mediante el art. 91 se establece una lista de planes, programas y proyectos donde se plantea la Construcción del "Parque de los Cerros Tutelares Orientales"	Las autoridades pertinentes como la CRC y la Fundación Pro Cuenca Rio las Piedras, retoman el control de los Cerros Tutelares que van desde el Morro y las Tres Cruces hasta Pisojé.	Recuperación y fortalecimiento de los Cerros Tutelares Orientales que van desde las Tres Cruces hasta Pisojé, en especial del Humedal Pomona, Quebrada la Chirria y bosques.	Actualmente no existe un Parque Lineal de los Cerros Tutelares Orientales. Cada actor involucrado se ha visto beneficiado a su manera al permitir urbanizar o al construir en zonas ricas en flora y fauna. Existe contaminación de las fuentes hídricas y se ha generado una destrucción parcial del ecosistema que habita en la zona de Pomona por cuenta de los nuevos habitantes del área que se han tomado gran parte de los cerros, utilizando los recursos que ofrece el área de Pomona, en especial las

				fuentes hídricas.
Art. 131 políticas y estrategias de desarrollo rural. Promocionar la conservación y recuperación de bosques impulsando programas de Protección para los Cerros Tutelares a través de Programas de Educación Ambiental y fomento del Ecoturismo.	Establecimiento de Políticas, y estrategias de desarrollo rural. Programas de educación ambiental y fomento del ecoturismo.	Ejecución plan de acción de campañas de protección ambiental y fomento de prácticas o actividades de ecoturismo como oportunidad de disminución del desempleo y de creación de nuevas fuentes de ingreso de recursos a la ciudad.	Incremento del ecoturismo en la zona oriental de la ciudad de Popayán por sus cualidades paisajísticas y riqueza natural debido a la presencia de bosques, humedales, quebradas, ríos, entre otros. Disminución del desempleo y nacimiento de nuevas fuentes de ingreso de recursos.	Aplicación inconclusa de estos programas de educación ambiental. Bajo compromiso de entidades como la Fundación Pro Cuenca Río las Piedras y la CRC. Aprovechamiento desmedido por parte de particulares de terrenos sin uso, tanto de carácter privado como público por falta de concientización ambiental. Desconocimiento total por parte de la ciudadanía en términos de conservación ambiental y fomento de prácticas que permitan cambiar un poco los altos índices de desempleo que afectan al Municipio de Popayán, por el bajo compromiso de entidades pertinentes en la ejecución de los programas, planes y proyectos establecidos en el P.O.T.

Fuente: Elaboración propia.

La ausencia de medidas de protección sobre los Cerros Tutelares ha provocado el deterioro del humedal Pomona debido a la realización de actividades de pastoreo;

y aunque forma parte de predios de propiedad privada, el Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo se ha pronunciado:

2. Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política. Cuando se encuentran en predios de propiedad privada, pueden ser preservados como tales en razón del principio constitucional según el cual el interés público o social prevalece sobre el interés particular. (...) 5. Para velar por el cumplimiento oportuno y eficaz de los fines naturales que corresponden a los humedales, es viable utilizar como instrumento jurídico la declaratoria de reserva ecológica o ambiental, con fundamento en disposiciones tales como las contenidas en el Decreto - Ley 2811 de 1974 (art. 47) y la Ley 99 de 1993 (art. 65).²⁸

Sin embargo, la autoridad ambiental solo se ha limitado a la realización de un estudio sobre el estado actual del humedal y hasta el momento no se han llevado a cabo actividades de restauración y protección del ecosistema.

El Plan Parcial del Espacio Público no se ha ejecutado. En este plan se propone suscitar la relación entre los Cerros Tutelares Orientales y la ciudad de Popayán con la finalidad de potenciar su valor ambiental y su función como integrador urbano de alta calidad. El artículo 83 del Acuerdo 06 de 2002 ha pasado a un segundo plano en cada una de las administraciones municipales dado el bajo conocimiento de la política de uso y ocupación del suelo.

Y aunque los Cerros Tutelares han sido considerados como elementos constitutivos del espacio público como un área de interés ambiental, científico y paisajístico, esta concepción se antepone a la idea del crecimiento urbano desorganizado y la falta de concienciación ambiental que deben tener los ciudadanos y la administración pública respecto a la generación y unificación de actividades en pro de recuperar y proteger los bienes de uso público intervenidos.

²⁸ HENAO, Javier. Consulta relacionada con la calificación y tratamiento jurídico de los bienes inmuebles, comúnmente conocidos como humedales. Anales Consejo de Estado, Bogotá, 1994, p. 1.

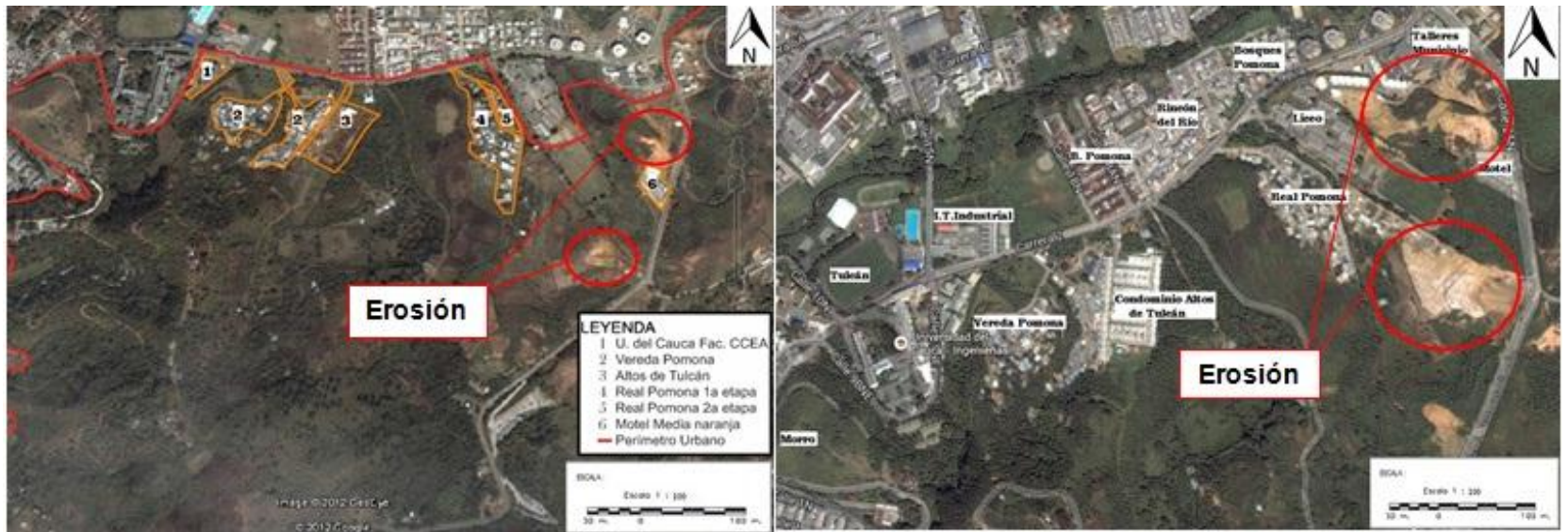
Figura 48. Erosión, invasión Real Pomona



Fuente: Elaboración propia.

El panorama que imperaba hace algunos años sobre esta zona ha cambiado. El paisaje, el turismo y los lugares de esparcimiento se han transformado parcialmente en áreas con un fuerte proceso de erosión, nuevos invasores y lugares inseguros por la venta y consumo de estupefacientes y el hurto, socavando el valor ambiental de los Cerros Tutelares que poco a poco se ven cada día más intervenidos.

Figura 49. Evolución urbana y erosión en el área Pomona, 2012 (izquierda) y 2014 (derecha)



Fuente: Google Earth. Imagen satélite. Editado por Yamid Arlex Romero.

La ejecución de programas y proyectos, como por ejemplo, el de la construcción de un “Parque lineal de los Cerros Tutelares Orientales” que va desde el Cerro de las Tres Cruces hasta Pisoje, ubicado en el norte de la ciudad cerca a la Vereda Gonzáles y el programa de educación ambiental, permitían coordinar actividades para la recuperación de los Cerros logrando fomentar el ecoturismo. Pero, ha sido la ausencia de voluntad política de los representantes legales el factor que condena la pérdida de los bienes de uso público, ocasionando detrimento patrimonial y la imposibilidad de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y comprometiendo las posibilidades de las del futuro.

4.2 ZONA DE EXPANSIÓN LAME

El artículo 48 del Acuerdo 06 de 2002 define el suelo de expansión urbana a todas aquellas áreas o porciones del territorio Municipal destinadas a expansión urbana durante la vigencia del P.O.T. La determinación de este suelo debe ajustarse a las previsiones de crecimiento de la ciudad que para el caso se acuerda de uso residencial con proyectos de vivienda favorables a las clases sociales de menores recursos que les permita mejorar sus niveles de vida.

Fue el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda el factor determinante que permitió dar un tratamiento especial a la zona conocida como las Guacas y lo determinó para el uso de suelo urbano durante la vigencia del P.O.T.

Respecto a la primera variable, el Sistema de Selección de Beneficiarios SISBEN realizó en 1998 un censo a 16.769 viviendas de estratos 1 y 2 en el Municipio de Popayán y reveló un porcentaje considerable de viviendas (I. material predominante en paredes: bloque, ladrillo, piedra 81.6%, otros materiales 19.4 %; II. Sistema de eliminación de excretas: inodoro conectado a alcantarillado 88.1 % y otro tipo de conexión 11.9 %; III. Abastecimiento de agua: acueducto 96.8 % y otra fuente de abastecimiento 3.2 %; IV. Disposición final de basuras: Servicio de aseo completo 93.9 % y basuras al aire libre 6.1 %) que carecen de uno o más atributos básicos que garanticen las condiciones mínimas de habitabilidad.

De las 22.641 familias encuestadas, 11.409 viven en casas de su propiedad, 4.040 viven en residencias alquiladas y 7.225 familias tienen otra forma de tenencia de la vivienda que habitan.

En cuanto al déficit cuantitativo, según el censo del SISBEN de 1998, en el sector urbano existían para la fecha 16.769 viviendas de estratos 1 y 2 con 22.641 familias, por lo que se determina que el déficit de vivienda corresponde a la diferencia entre el número de hogares asentados y el total de viviendas disponibles, siendo 5.872 viviendas.

Los datos de proyecciones de la Cámara Colombiana de Construcciones – CAMACOL- muestran una demanda efectiva de vivienda hasta 1997 de 20.035 viviendas para los seis estratos, de las cuales 7.222 unidades corresponden a los estratos 1 y 2.

Para cubrir la demanda calculada de vivienda se hace necesario disponer de zonas dentro del perímetro urbano y en zonas de expansión y una ampliación del perímetro urbano equivalente a 292,63 hectáreas.

Es así como la transformación física del suelo se desarrolló inicialmente con el Acuerdo 06 de 2002 a través de los artículos 48 y del 98 al 106. Posteriormente, mediante el Decreto municipal N° 00292 del 19 de octubre de 2004 por medio del cual se adopta el plan parcial de la zona de Expansión Lame localizada al nor-orientado de la ciudad de Popayán. El uso del suelo predomina el uso residencial. Otros usos complementarios son el uso comercial y de servicios y un gran porcentaje de usos educativos (Instituto Toribio Maya y SENA). La zona tiene una proyección para un número aproximado de 59.055 habitantes y 11.811 viviendas.

Hoy día, se encuentra parcialmente con cobertura sanitaria y servicio de alcantarillado. El servicio de energía y telefonía no presenta ningún problema de disponibilidad en la actualidad.

La idea de promover en esta zona el macroyecto Ciudad Futuro las Guacas nace como lo hemos mencionado anteriormente del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en el municipio de Popayán.

Se plantea entonces en el Documento Técnico del P.O.T el objetivo general de mejorar la calidad de vida de la población de escasos recursos (estratos 1 y 2) mediante la proyección de zonas con características especiales para desarrollar proyectos de Vivienda de Interés Social VIS.

Es así como desde el plano **Político**, La Gobernación del Cauca, con el apoyo del Gobierno Nacional, se propuso iniciar en la zona un proyecto urbanístico de interés social, en el que se reubicarían familias desplazadas y de escasos recursos y con el cual se buscaría construir un total de 3022 viviendas de interés social.

Pero este proyecto que aún no termina ha provocado un enorme daño **ambiental** al humedal denominado Universidad del Cauca por las obras que se adelantan y que tienen como fin la instalación de la red sanitaria.

Según el docente universitario, Juan Pablo Paz Concha, el humedal que hace algunos años era un "bonito espejo de agua, hoy está totalmente reducido por la colmatación de los sedimentos, y su cambio se produjo debido a la construcción del plan de vivienda (...) Con las obras, obviamente ese espejo de agua se perdió, se ha ido perdiendo su vegetación y su fauna, y hoy estamos avocando ante toda la gente para remediar lo que ha pasado".²⁹

La Sub Dirección de la Defensa del Patrimonio Ambiental estimó el daño ambiental en una cuantía superior a 460 millones de pesos.

Los líos jurídicos y el detrimento patrimonial evidencian tres cosas: primero, el proyecto de vivienda Ciudad Futuro Las Guacas fue un proyecto mal planificado desde sus inicios; segundo, no hubo coordinación interinstitucional para la protección del ecosistema vulnerado debido que cada entidad buscó persuadir del tema a los interesados de su recuperación que finalmente terminó en demandas y problemas jurídicos que hoy tienen paralizadas las obras por orden de la misma entidad encargada de la vigilancia y control de los recursos naturales –CRC-. Por último, al parecer nunca existió un plan de manejo ambiental para la protección del humedal debido a dos factores: primero, porque el humedal Universidad del Cauca, como otros humedales, ni si quiera se mencionan dentro del P.O.T quedando desprovistos de cualquier medida de restauración, recuperación y/o rehabilitación.

Y segundo, porque desde el inicio de la elaboración del P.O.T no hubo un diagnóstico ambiental claro y completo sobre el inventario de estos ecosistemas estratégicos ya que su reconocimiento aparece tardíamente -4 años después de entrar en vigencia el Acuerdo 06 de 2002- en un estudio realizado por la CRC y la WWF en el año 2006 en el documento caracterización ambiental preliminar de los humedales en la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca.

²⁹ ENTREVISTA a Juan Pablo Paz Concha, docente de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad del Cauca. Popayán, 2012.

4.2.1 Matriz de evaluación.

Tabla 4. Evaluación de productos, efectos e impactos zona de expansión Lame

OBJETIVOS	PRODUCTOS	EFFECTOS	IMPACTOS	CONCLUSIONES
<p>Art. 48 Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>Suelo de Expansión Urbana será Constituido por la porción del territorio Municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del P.O.T, según lo determinen los Programas de Ejecución.</p>	<p>El Art. 106 del Acuerdo 06 de 2002 determina como áreas para suelo de expansión urbana 347 hectáreas distribuidas en tres zonas: El Aljibe, Lame y San Bernardino para uso residencial.</p>	<p>Reubicación de viviendas de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo</p>	<p>Mejoramiento cualitativo y cuantitativo de vivienda en el Municipio de Popayán.</p> <p>Crecimiento organizado de la ciudad.</p>	<p>El proyecto Ciudad Futuro Las Guacas planteó la entrega de 3022 viviendas de interés social dividido en tres etapas. Hasta el momento, solamente la primera etapa con 1033 viviendas está próxima a entregar. Las otras dos etapas se han realizado adecuaciones del terreno para adelantar la red sanitaria.</p>
<p>Art 51. Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>Suelo de protección.</p> <p>Constituido dentro de cualquiera de las clasificaciones de uso del suelo.</p> <p>Para estas áreas la normatividad deberá propender por conservar la cobertura boscosa existente, las aguas, la fauna y flora silvestre dentro del ecosistema. Las edificaciones a desarrollar, deben garantizar la estabilidad de los suelos y la protección</p>	<p>Ley 388 del 1997 y Acuerdo 06 de 2002</p>	<p>Protección de ecosistemas estratégicos</p>	<p>Sostenibilidad ambiental</p> <p>Concienciación ambiental.</p> <p>Crecimiento ordenado de la ciudad</p>	<p>El estado actual y degradado de los humedales Olímpica y Unicauca, revela el bajo interés y la ausencia de planes de manejo ambientales para la atención de estos ecosistemas</p>

<p>paisajística y tener como propósito apoyar los programas propios de la zona, turismo ecológico o visitas dirigidas.</p>				
<p>Art 70. Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>Los Planes Parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los P.O.T, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales</p>	<p>El Municipio de Popayán expidió el Decreto Municipal N° 00292 del 19 de octubre del 2004 donde se adopta el plan parcial de la zona de expansión de Lame.</p>	<p>Acceso a vivienda de interés social</p> <p>Mejoramiento de las condiciones de vivienda</p> <p>Reubicación de viviendas</p>	<p>Mejoramiento de la calidad de vida a población de estratos 1 y 2.</p>	<p>El Decreto Municipal N° 00292 de 2004 adopta el plan parcial de la zona de expansión Lame para uso de suelo residencial.</p> <p>La zonas expansión Aljibe y San Bernardino no están aprobadas aún mediante un plan parcial, pero su vocación de uso de suelo será residencial.</p>
<p>Art. 96 Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>La orientación para la prestación de los servicios públicos se fundamenta en los siguientes criterios:</p> <p>1 Las empresas de servicios públicos, deben contemplar la dinámica de desarrollo urbano prevista en el corto, mediano y</p>	<p>Construcción de redes domiciliarias de servicios públicos bajo los lineamientos ambientales.</p>	<p>Acceso a los servicios públicos domiciliarios</p>	<p>Mayor cobertura de servicios públicos domiciliarios en la ciudad.</p> <p>Disminución de redes ilegales de servicios públicos.</p>	<p>La instalación de la red sanitaria en el proyecto Ciudad Futuro Las Guacas no contempló un plan de manejo ambiental provocando serios daños ambientales al humedal Unicauca. Por lo tanto, no se garantizó seguridad en la prestación de los servicios públicos en el momento de la construcción.</p>

<p>largo plazo de las áreas habitadas y las proyectadas en los próximos años.</p> <p>2 Coordinar y controlar la expansión del suelo urbano.</p> <p>5 En cuanto a los aspectos de seguridad en la prestación de los servicios públicos, han de prevenirse todos los riesgos potenciales o reales y daños que se puedan presentar en su prestación o construcción.</p> <p>7 Para la ejecución de obras inherentes a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico y sus actividades complementarias, además de obtener la licencia ambiental correspondiente, debe presentarse a la autoridad competente un estudio de impacto ambiental generado por el proyecto.</p>				
<p>Art. 98 Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>(...) Los Municipios deberán reservar en sus planes de desarrollo o planes de desarrollo</p>	<p>El art. 99 del presente Acuerdo determina los lotes disponibles para vivienda de interés social.</p>	<p>Reubicación de viviendas de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo</p>	<p>Mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos estrato 1 y 2.</p> <p>Crecimiento ordenado de la ciudad</p>	<p>Para cubrir la demanda calculada de vivienda se propuso disponer de zonas dentro del perímetro urbano y zonas de expansión (Lame, San Bernardino y Aljibe) y una</p>

<p>simplificado y en el P.O.T un área suficiente para adelantar planes de vivienda de interés social.</p>				<p>ampliación del perímetro urbano equivalente a 292,63 hectáreas.</p>
<p>Art. 99. Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>Lotes declarados para vivienda de interés social.</p>	<p>Vivienda de interés social</p>	<p>Acceso a propiedad privada</p> <p>Reubicación de viviendas de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo</p>	<p>Crecimiento planificado de la ciudad.</p> <p>Mejoramiento de la calidad de vida</p>	<p>Hasta el momento no se ha hecho efectivo la entrega de vivienda de interés social del proyecto Ciudad Futuro las Guacas. Sin embargo, está próximo a entregarse 1033 viviendas constitutivas de la primera etapa.</p>
<p>Art. 100. Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>La vivienda como unidad privada debe garantizar condiciones constructivas, de accesibilidad, salubridad, iluminación, ventilación, servicios públicos domiciliarios, habitabilidad, estabilidad estructural y seguridad en los materiales así como condiciones adecuadas del entorno y del hábitat circundante</p>	<p>Vivienda Digna</p>	<p>Mejora en los hábitos físicos, alimenticios, higiénicos, afectivos, sociales, morales e intelectuales.</p> <p>Acceso a los servicios públicos domiciliarios</p>	<p>Mejoramiento de la calidad de vida</p> <p>Disminución de enfermedades</p> <p>Incremento en los niveles educativos</p> <p>Mayor oportunidad de empleo</p>	<p>Las viviendas no son dignas para la población objeto del proyecto. La entrega por unidad de vivienda somete a cada familia en condiciones de hacinamiento.</p>
<p>Art. 101. Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>Vivienda de Interés Social para asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo determinará estrategias en el</p>	<p>Proyecto Ciudad Futuro Las Guacas</p>	<p>Reubicación de viviendas de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo</p>	<p>Mejoramiento de la calidad de vida.</p> <p>Crecimiento ordenado de la ciudad</p>	<p>El proyecto aún está en proceso. Se culminaron obras en la primera etapa consistente en 1033 viviendas. En las etapas 2 y 3, sólo se ha avanzado en la adecuación de terrenos que finalmente terminó en demandas y</p>

corto plazo para el desarrollo de estos programas.				problemas judiciales que hoy tienen paralizadas las obras
Art. 102 Acuerdo 06 de 2002. Servicios Públicos. Requisitos Mínimos: Toda urbanización deberá proveer los servicios públicos de Acueducto y alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público y telefonía	Construcción de redes domiciliarias de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público y telefonía.	Acceso a los servicios públicos domiciliarios Mejoramiento de la salud física y mental de los beneficiarios	Mayor cobertura de servicios públicos domiciliarios en la ciudad. Disminución de redes ilegales de servicios públicos. Mejoramiento de la calidad de vida.	Actualmente la etapa 1 del proyecto Ciudad Futuro las Guacas es la única que cuenta con los requisitos mínimos de acceso a servicios públicos domiciliarios. Las otras etapas se adelantan obras de adecuación del terreno para su instalación.
Art 103 y 104. Acuerdo 06 de 2002. Dotación de Servicios de las Zonas Comunes.	Equipamiento comunal destinado a usos: recreativos, educación, asistencial, social, parques, zonas verdes, jardín infantil, puestos de salud, salas de uso múltiple.	Ampliación de oportunidades para el acceso a los servicios de recreación, deporte, salud, educación, zonas verdes	Mejoramiento de la calidad de vida. Disminución de la delincuencia y el desempleo	Actualmente la zona de expansión Lame presenta equipamiento de servicios comunales. Igualmente el proyecto Ciudad Futuro Las Guacas tiene dotación para estos servicios.
Art 106. Acuerdo 06 de 2002. Se determinan como áreas para suelo de expansión urbana 347 hectáreas distribuidas en tres zonas: El Aljibe, Lame y San Bernardino	Viviendas de interés social.	Reubicación de viviendas de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo Vivienda digna	Mejoramiento de la calidad de vida. Crecimiento ordenado de la ciudad Dignidad humana (vivir bien, vivir como quiera y vivir sin humillaciones)	Efectivamente, el Art. 106 del Acuerdo 06 de 2002 determina como áreas para suelo de expansión urbana 347 hectáreas distribuidas en tres zonas: El Aljibe, Lame y San Bernardino para uso residencial.

Fuente: Elaboración propia.

4.3 HUMEDAL OLÍMPICA

Los cambios físicos que ha presentado el humedal son verdaderamente alarmantes. Este humedal es el remanente de un pantano que debió tener por lo menos cuatro veces la extensión actual. Hoy día, se reduce a un pastizal inundado con agua contaminada, con un mínimo sector de espejo de agua, cuya extensión varía según la época del año. En el costado norte se desprende un pequeño cauce que se interna en el sistema de alcantarillado de Popayán.

Figura 50. Pequeño cauce del humedal Olímpica que se interna en el sistema de alcantarillado



Fuente: Elaboración Propia

Dadas las condiciones de la calidad del agua encontrada, este humedal demuestra alteraciones por presencia de materia orgánica, procesos de descomposición al interior del mismo y contaminación microbiológica, debido a la población y a la intervención antrópica (presencia de residuos materiales de construcción y residuos sólidos).

Figura 51. Apertura de una vía sobre el área del humedal (izquierda) y presencia de residuos sólidos (derecha)



Fuente: Elaboración Propia

Figura 52. Obras civiles sobre el humedal Olímpica



Fuente: Elaboración Propia

El elevado grado de intervención ha estado sujeto por un criterio absolutamente **económico** de particulares que buscan acabar con el humedal y presionar por el cambio de uso de suelo. Por estos hechos, actualmente el humedal no tiene ningún uso ni representa ningún servicio ambiental de importancia para la comunidad. El agua que contiene se encuentra absolutamente contaminada y su valor como hábitat para el mantenimiento de la biodiversidad local es limitado. No se ha ejecutado ningún plan para mitigar los impactos y su franja protectora se reduce cada vez más por la acción, omisión y/o extralimitación de funciones de las entidades competentes de la restauración y conservación del humedal.

No obstante, es posible que mediante una adecuación del espacio público que incluya la construcción de senderos y de un parque, sea posible que la comunidad de los barrios vecinos se apropie del sitio, incorporándolo dentro de su cotidianidad como espacio para el desarrollo de actividades de educación y esparcimiento.

Pero, desafortunadamente en el plano **político** la realidad es otra y la presión por el cambio de uso de suelo ha sido tal que se han presentado demandas y problemas jurídicos que hoy tiene paralizadas las obras. Es el caso de don Darío Enrique Torres Castillo, que interpuso acción popular contra la Corporación Autónoma del Cauca -CRC-, el Municipio de Popayán y los señores Tomás, María José y Manuel Enrique Caicedo Mosquera, Martín Muñoz Orozco, Edgar Salazar Cruz y Ileana Mosquera Caicedo, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, presuntamente vulnerados con ocasión de la expedición de las Resoluciones número 0063 de 5 de marzo y 113 de 28 de abril de 2010, a través de las cuales “se declara el área efectiva del Humedal Ciudad Jardín, se delimita y establece su franja de protección y su área de producción”.

El demandante solicitó la declaración de nulidad de las Resoluciones mencionadas expedidas por la CRC y se ordene retirar los elementos extraños al ecosistema, tales como campamentos, maquinaria y demás elementos que han afectado el humedal del barrio Ciudad Jardín, comprendido entre las carreras 7ª, 8ª y 9ª y las calles 22, 23 y 24 A Norte del Municipio de Popayán.

Ante la acción interpuesta, el Tribunal Administrativo del Cauca, el 11 de abril de 2011, resolvió:

Decretar la medida cautelar consistente en que la CRC y el Municipio de Popayán se abstengan de emitir y ejecutar actos administrativos tendientes a desarrollar obras de urbanismo sobre el sector comprendido entre las carreras 7ª, 8ª y 9ª en intersección con las calles 22, 23, 24 y 24 A norte de la ciudad de Popayán, identificado como humedal Olímpica en el barrio Ciudad Jardín; así mismo ordena a los señores Tomás Caicedo Mosquera, Martín Muñoz Orozco, Edgar Salazar Cruz, Ileana Mosquera Caicedo, María José Caicedo Mosquera y Manuel Enrique Caicedo Mosquera abstenerse de continuar y realizar nuevas obras de construcción hasta tanto se resuelva la acción popular.³⁰

El Tribunal estimó que la continuación de las obras de urbanismo en el sector del humedal Olímpica podría ocasionar daños irreversibles, por lo que consideró necesario adoptar medidas preventivas para prevenir el daño eminente al ecosistema.

Los señores Tomás, María José y Manuel Enrique Caicedo Mosquera, Martín Muñoz Orozco, Edgar Gerardo Salazar Cruz y Ileana Mosquera Caicedo, a través de su apoderado, presentaron recurso de apelación considerando “que no están obligados a soportar la carga que les ha impuesto la Administración en cuanto a la

³⁰ TORRES, Darío Enrique. Recurso de apelación contra el auto de 11 de abril de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca. Expediente número 2010-00182-01. Anales Consejo de Estado, Bogotá, 2011, p. 4.

afectación de sus predios para la conservación de un humedal inexistente y mucho menos que un juez les impida adelantar su proyecto de urbanización amparado en la protección del interés general, el cual nunca se ha afectado”.³¹

Para la Sala, las pruebas aportadas al expediente demuestran que asistió razón para decretar la medida cautelar impugnada, se vislumbra la inminencia de una afectación grave a los derechos colectivos y a los intereses de la comunidad del humedal Ciudad Jardín, si se tiene en cuenta que la Resolución 0063 de la CRC prohíbe su urbanización (artículo 5°), en la zona de allí delimitada. Sin embargo, existen otras pruebas como el documento “Caracterización ambiental preliminar de los humedales de la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca” presentado por la CRC y WWF que ponen de presente una extensión del humedal considerablemente mayor a la determinada en la citada Resolución, (0.9 ha) y, permiten concluir que al autorizar la urbanización de esa zona se puede ocasionar un grave perjuicio al interés público; de ahí que sea necesario mantener la medida cautelar decretada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, a los 27 días del mes octubre de 2011 resuelve confirmar la medida cautelar para no perjudicar el interés público.

El fallo da un reverso importante a la actuación administrativa de la CRC por considerarla contraria a los derechos colectivos y a los intereses de la comunidad. Su actuación no solo reflejó su indolencia por la preservación del humedal sino también un posible conflicto de intereses y favorecimiento a terceros para autorizar la construcción de obras a través de una reducción de la franja de protección.

4.3.1 Matriz de evaluación.

Tabla 5. Evaluación de productos, efectos e impactos humedal Olímpica

OBJETIVOS	PRODUCTOS	EFFECTOS	IMPACTOS	CONCLUSIONES
Art 17. Acuerdo 06 de 2002. Todo desarrollo urbanístico deberá considerar en sus estudios pertinentes y como uno de los objetivos prioritarios generar el mantenimiento, conservación, mejora	Estudios previos y Plan de manejo ambiental	Recuperación y conservación del humedal	Sostenibilidad del ecosistema	Se evidencia obras de construcción en el corazón del humedal Olímpica. Su franja de protección está cada vez más intervenida, y no se ha

³¹ Ibíd., p. 8.

y protección general del medio ambiente.				realizado un plan de recuperación ambiental.
<p>Art 89. Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>Elementos constitutivos del espacio público.</p> <p>Categorías:</p> <p>1 Naturales y Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico: quebradas, ríos, humedales, rondas, nacimientos, cascadas.</p> <p>2 Construidos</p> <p>3 Sistema Paisajístico</p> <p>4 Complementarios</p>	Plano de elementos constitutivos del espacio público	Elementos articuladores y facilitadores de las relaciones sociales, las funciones y actividades del Ciudadano, de tal manera que se responda a las necesidades primarias de circulación, recreación, encuentro y disfrute.	<p>Cultura ciudadana</p> <p>Concienciación ambiental</p> <p>Recuperación del espacio público</p> <p>Sostenibilidad ambiental</p>	La ausencia de una categoría especial de humedales llevó a localizarlos dentro del espacio público, amenazar su existencia y facilitar su intervención
<p>Art 90. Acuerdo 06 de 2002.</p> <p>Actuaciones Sobre el Espacio Público.</p> <p>Las actuaciones tendientes a efectuar tratamientos efectivos y específicos que permitan optimizar la utilización del espacio público se definen como:</p> <p>1 Consolidación</p> <p>2 Mejoramiento</p> <p>3 Generación</p>	Planes, programas y proyectos	Tratamiento (consolidación, mejoramiento o generación) de elementos constitutivos del espacio público	<p>Cultura ciudadana</p> <p>Concienciación ambiental</p> <p>Recuperación del espacio público</p> <p>Sostenibilidad ambiental</p>	<p>Sólo se ha conocido un Comodato firmado durante la gobernación, de Juan José Chauz Mosquera, con una vigencia de cuatro años para adelantar trabajos tendientes a la protección del Humedal Unicauca.</p> <p>Actualmente, la comunidad desconoce alguna intervención para el tratamiento de</p>

				los humedales Unicauca y Olímpica
Art 91. Acuerdo 06 de 2002. Planes, Programas y Proyectos a adelantar en el espacio público (Humedales recreativos)	Proyecto ambiental y paisajístico de los corredores verdes de Popayán, mediante el tratamiento combinado de protección y generación de espacio público con el apoyo de las comunidades de cada sector.	Protección y generación de espacio público	Cultura ciudadana Concienciación ambiental Sostenibilidad ambiental	Actualmente, la comunidad desconoce alguna intervención para el tratamiento de los humedales Unicauca y Olímpica al punto que han demandado las actuaciones de la CRC con el fin de proteger estos ecosistemas
Art 94. Acuerdo 06 de 2002. Ninguna tipología de comercio o servicio podrá hacer utilización del espacio público (vías, andenes, antejardines, zonas verdes), temporal o permanente en la realización de la actividad. El incumplimiento de esta disposición expresará la Revocatoria del Uso del Suelo.	Plano de espacio público	Protección y conservación del espacio público	Ciudad sostenible Mayor circulación	Los almacenes Olímpica, Dimautos, la Universidad Antonio Nariño y otros, han violado la franja protectora. Según la comunidad, no ha habido medidas tendentes a recuperar la franja protectora del humedal.
Art 349. Acuerdo 06 de 2002. Sanciones Urbanísticas y Criterios para su Imposición. 1 Multas sucesivas	Multas y sanciones urbanísticas	Disminuir la ocurrencia de infracciones Protección de los elementos constitutivos del espacio público	Concienciación ambiental Sostenibilidad ambiental Crecimiento ordenado de la	La orden expresa de la ley para demoler, multar y sancionar no se ha hecho efectiva por parte de la Oficina de

<p>para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o parcelables.</p> <p>a. Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementará hasta en un cien por ciento (100%) sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar.</p> <p>4 Multas sucesivas para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades Municipales, además de la demolición del cerramiento y la suspensión de servicios públicos, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1.994.</p>			ciudad	Control Físico de la Oficina de Planeación.
--	--	--	--------	---

Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evaluación de la política de uso y ocupación del suelo en zonas estratégicas del municipio de Popayán permite constatar que los objetivos fijados para el tratamiento de estas áreas han tenido una serie de dificultades de distinta índole.

El documento inicial del P.O.T. aprobado mediante El Acuerdo 06 y 07 de 2002 fue modificado siete o más veces: Acuerdo 003 de 2003, Acuerdo 008 de 2004, Acuerdo 013 de 2004, Acuerdo 019 de 2004, Acuerdo 024 de 2007, Acuerdo 002 de 2009 y Acuerdo 031 de 2009. En ninguno de ellos, para dar un tratamiento especial a las zonas estratégicas.

Algunos planes de acción se ejecutaron parcialmente; otros no se llevaron a cabo por falta de planeación, coordinación y concertación con la comunidad.

En suma una débil operación sustentada por la falta de voluntad política de los representantes legales de cada una de las entidades competentes. Y aunque una minoría compuesta por servidores públicos (concejales, docentes y funcionarios) manifiestan cierta inconformidad por la manera como se abordan los problemas urbanos del municipio, lo cierto es que no existe quórum para realizar los ajustes pertinentes.

Tal es el caso de la zona Pomona. En esta parte del municipio convergen diversas opiniones frente al tratamiento de la problemática socio ambiental. La CRC, las Curadurías 1 y 2, la Oficina Asesora de Planeación, el Concejo y la administración municipal no tienen un criterio común para definir el uso de suelo que debe prevalecer. Y mientras el Acuerdo 06 de 2002 establece un suelo de protección, la ausencia de los organismos de control es evidente al punto que la comunidad hoy cuenta con algunos servicios públicos domiciliarios y una propuesta de delimitación de los Cerros tutelares que cursa en el Concejo municipal para disminuir su franja de protección y legalizar los predios invadidos.

La recuperación integral del sistema Orográfico al cual pertenecen los Cerros Tutelares Orientales está lejos de ser una realidad; los planes de acción previstos en el Acuerdo 06 de 2002 no se han ejecutado y la comunidad con la administración municipal se debaten sin acuerdo en una confrontación de intereses que agravan el problema aún más no solo por la presencia de nuevos invasores sino también por el retroceso de la franja de protección.

Y es la escasez de oferta de suelo urbano en el municipio el hecho generador de las grandes presiones por el suelo que no brinda las condiciones para ser urbanizado por presentar características de protección ambiental, inundación o riesgo de remoción en masa; en estos suelos, el precio para la construcción de

vivienda resulta más económico que el suelo urbano y más costoso que el suelo rural.

Sin embargo, la apropiación ilegal de estos suelos con fines urbanizadores no recibe la atención que debe merecer y la protección de los recursos naturales se ven relegadas por la primacía de la agenda pública de los gobiernos locales en el desempleo, el desplazamiento, el comercio informal, la inseguridad, el deterioro de la malla vial...etc.

Y es la voluntad política del gobernante de turno, el factor que determina la eficacia del P.O.T. Por lo tanto, la *estabilidad* de la Política Pública de uso y ocupación del suelo, si se tiene en cuenta el texto “*La Política de las Políticas Públicas*” del Banco Interamericano de Desarrollo, es confusa por los numerosos cambios y modificaciones del Acuerdo inicial. Su *adaptabilidad* obedece a la *flexibilidad* que tiene frente a los cambios que han surgido dentro de su vigencia. Empero, no ha sido una política *coherente* porque carece de un complejo diagnóstico, se formuló con un vacío ambiental y se ejecutaron planes, programas y proyectos parcialmente y con bajo impacto en las zonas estratégicas.

Respecto a la zona de Expansión Lame, los cuestionarios reflejaron dos resultados contrapuestos. Por un lado, el institucional sostiene que el proyecto Ciudad Futuro las Guacas no sólo entregará vivienda digna sino también dará solución a las problemáticas reales de la comunidad, llámese vivienda, servicios públicos domiciliarios, educación, salud y empleo. Por el contrario, los cuestionarios a la comunidad revelan los mismos resultados de la matriz de productos, efectos e impactos desarrollada en base al Acuerdo 06 de 2002.

Fundamentados en los artículos 48, 51, 96, 99, 100, 101, 102 del Acuerdo mencionado, la calificación del proyecto Ciudad Futuro las Guacas en concordancia con la postura de la comunidad, es un proyecto mal planificado, ejecutado y sin impacto, por las siguientes razones:

- El proyecto planteó la entrega de 3022 viviendas de interés social dividido en tres etapas. Hasta el momento, solamente y de manera parcial, la primera etapa con 214 viviendas de las 1033 programadas está próxima a entregar. Las otras dos etapas se han realizado adecuaciones del terreno para adelantar la red sanitaria.
- El estado actual y degradado de los humedales Olímpica y Unicauca, revela el bajo interés y la ausencia de planes de manejo ambientales para el tratamiento de estos ecosistemas.
- La instalación de la red sanitaria en el Proyecto no contempló un plan de manejo ambiental provocando serios daños ambientales al humedal Unicauca. Por lo tanto, no se garantizó seguridad en la prestación de los servicios públicos en el momento de la construcción.

- Hasta el momento no se ha hecho efectivo la entrega de la totalidad de las viviendas de interés social. Sin embargo, está próximo a entregarse 214 de las 1033 viviendas programadas en la primera etapa.
- Las viviendas no son dignas para la población objeto del proyecto. La entrega por unidad de vivienda somete a cada familia en condiciones de hacinamiento. Razón por la cual, no soluciona los problemas reales de sus beneficiarios.
- El proyecto aún está en proceso. Se culminaron parcialmente obras en la primera etapa correspondiente a 214 de las 1033 viviendas. En las etapas 2 y 3, sólo se ha avanzado en la adecuación de terrenos que finalmente terminó en demandas y problemas judiciales que hoy tienen paralizadas las obras.
- Actualmente la etapa 1 del proyecto es la única que cuenta con los requisitos mínimos de acceso a servicios públicos domiciliarios. En las otras etapas se adelantan obras de adecuación del terreno para su instalación.

El delegado del Viceministro de Vivienda Ing. Jhonny Valderrama ha manifestado en un informe de auditoría en el 2007 que el proyecto no tenía un norte, no se contaban con los planos en la obra, y mucho menos definiciones técnicas, sobre las redes de servicios públicos y las vías, no se tiene claridad en el presupuesto, y todas estas deficiencias estas plasmadas en la obra, porque *“aquí se ha hecho al contrario, primero se han construido las viviendas sin tener en cuenta los condicionantes de las obras de urbanismo”*.

El mismo informe, dio a conocer un año más tarde graves irregularidades manifestadas por la interventoría del proyecto y en parte evidenciadas en las visitas de obra realizadas. Por ejemplo, se informó las siguientes irregularidades en que habría incurrido la Corporación Minuto de Dios:

- Las obras se iniciaron sin Licencia de Construcción
- Se empezó a construir viviendas sin existir las obras de urbanismo
- Muchas viviendas presentaron irregularidades de carácter técnico y no cumplieron con las normas de sismo resistencia.
- Ha dado incumplimiento de la mayoría de los plazos pactados...etc.
- No ha definido una fecha exacta de entrega del proyecto

Así mismo, los delegados del Viceministro de Vivienda, solicitaron a todas las partes intervinientes apersonarse del proyecto. De lo contrario se contempla la petición de solicitar al Viceministerio de Vivienda la posibilidad de declarar la caducidad del proyecto e iniciar una investigación para determinar las responsabilidades del caso.

Lo anterior refleja, la débil comunicación interinstitucional, un bajo compromiso político, una cultura administrativa existente de carácter burocrático y mecanicista

que difícilmente se adapta a la flexibilidad que requiere una gestión de calidad, la falta de espacios de participación ciudadana y lo más importante, la inexistencia de un modelo o sistema de autoevaluación que permita la mejora continua en los procesos, los productos y los servicios de la gestión de las instituciones. Y aunque el sistema de monitorización a fin de comprobar mediante una serie de indicadores objetivos y subjetivos –de percepción- el cumplimiento de los distintos objetivos del proyecto lo realiza el Municipio como interventor, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE-³² y programas presidenciales, las acciones de control y ajuste han quedado relegadas a un segundo plano por la carencia de un departamento u observatorio de la calidad que ejerza las funciones de vigilancia, seguimiento y control de los planes, programas y proyectos desarrollados en base al P.O.T

Una de las cuestiones que todo plan, programa o proyecto debe tener presente es un canal de comunicación entre las instituciones y los ciudadanos. Este canal debe permitir dar a conocer el estado de los proyectos, los espacios de participación, las quejas y sugerencias y la rendición de cuentas. Ejemplo, “Popayán Información (PI)”, dependiente del observatorio de la Calidad de Proyectos, podrá ser la encargada de gestionar y desarrollar sistemas y medios de difusión de la información y la tramitación para facilitar estas acciones a través del uso de las TICs. Con ello no sólo se logra elevar los canales de comunicación y los niveles de eficiencia y eficacia sino también mejorar la imagen pública de la administración en la sociedad, cuyo resultado será una mayor legitimidad y/o credibilidad en las instituciones.

Por último, en lo que respecta con el humedal Olímpica, los cuestionarios reflejan la misma situación descrita en el acápite anterior. Por un lado, las entidades estatales resaltan el alto compromiso de las autoridades públicas para el tratamiento y recuperación de los humedales en el Municipio de Popayán y el Cauca. Sin embargo, la matriz Olímpica, desarrollada en base al Acuerdo 06 de 2002 favorece, según los artículos 17, 89, 90, 91, 94 y 349, la opinión de la comunidad, al concluir que respecto al tratamiento de los humedales ha habido un bajo compromiso de las autoridades públicas y una actuación negligente lesiva y permisiva a tal punto de causar la desaparición de estos ecosistemas.

El bajo compromiso y la actuación negligente, se fundamenta en las siguientes razones:

³² Es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilado por la Superintendencia Bancaria. Tiene su domicilio en la ciudad de Bogotá. Tiene por objeto principal ser Agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas.

- Se evidencia obras de construcción en el corazón del humedal Olímpica. Su franja de protección está cada vez más intervenida, y no existe un plan de recuperación ambiental.
- La ausencia de una categoría especial de humedales llevó a localizarlos dentro del espacio público, amenazar su existencia y facilitar su intervención
- Sólo se ha conocido un Comodato firmado durante la gobernación, de Juan José Chaux Mosquera, con una vigencia de cuatro años para adelantar trabajos tendientes a la protección del humedal Unicauca. Actualmente, la comunidad residente del barrio Ciudad Jardín desconoce alguna intervención y/o plan de manejo para el tratamiento del humedal Olímpica. Sin embargo, parte de la comunidad manifiesta estar dispuesta a realizar obras tendientes a recuperar el ecosistema.
- Actualmente, la comunidad desconoce alguna intervención para el tratamiento de los humedales Unicauca y Olímpica al punto que han demandado las actuaciones de la CRC con el fin de proteger estos ecosistemas.
- Los almacenes Olímpica, Dimautos, la Universidad Antonio Nariño y otros, han violado la franja protectora. Según la comunidad, no ha habido medidas tendientes a recuperar la franja protectora del humedal, y mucho menos multas y sanciones.
- La orden expresa de la ley para demoler, multar y sancionar no se ha hecho efectiva por parte de la Oficina de Control Físico de la Oficina de Planeación.

Frente a los procesos de expansión urbana, los suelos de borde o de protección adquieren notable importancia debido a su presión y gradual transformación para pasar de suelo rural o protección a urbano y por este hecho, sufren una marcada tendencia en el incremento del precio al modificarse la calificación del suelo. La evidencia más clara de este hecho en el Municipio lo constituye el área Pomona cuyos predios están generando una plusvalía a partir de un irreversible cambio de uso del suelo, que proyecta pasar una franja del área de Protección de los Cerros Tutelares a suelo residencial. Igualmente, sucede con el humedal Olímpica. La mayoría de la comunidad lo considera un obstáculo para el desarrollo urbano, razón por la cual, prefieren urbanizarlo que preservarlo con el fin de generar una plusvalía en sus terrenos.

El nuevo P.O.T debe contemplar que no basta con adelantar estudios previos para identificar las posibles zonas de expansión para satisfacer la necesidad cada vez más creciente de vivienda sino que se debe iniciar un **proceso vertical** para concentrar las ciudades y hacerlas crecer hacia arriba sin afectar su calidad de vida, ya que como lo aseguró el Presidente Mexicano Felipe Calderón al celebrar el Día Mundial del Hábitat, “es insostenible el modelo que tenemos de creación de vivienda unipersonal con grandes utilizaciones de espacio territorial”.

El actual P.O.T dentro de sus principios constitutivos locales, no contempla la *sostenibilidad* como principio rector, permitiendo espacios para que proyectos urbanísticos y asentamientos ilegales se instauren en ciertos territorios altamente vulnerables y se inicien procesos de legalización amparados en un modelo depredador del territorio.

En la medida que las políticas públicas se orienten a tener ciudades sostenibles, uno de los principios rectores constitutivos locales del nuevo P.O.T será sin lugar a dudas el Principio de Sostenibilidad, con el cual se buscará aumentar la densidad de las ciudades y reducir su expansión territorial para proteger los recursos de las futuras generaciones.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALVIRA, F. (1983). “Perspectivas cualitativas/perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica”, en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, pp. 53 y ss.

Áreas Especiales del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 20.

Áreas sin Consolidar del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 9.

BERTRAND, G. y DOLFUS, C. El paisaje y su concepto: El espacio geográfico. Francia, tomo II, no. 3, 1973, p. 161-163.

BOUDON, R. y otros (1973). Metodología de las Ciencias Sociales. Laja, Barcelona.

CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN. Acuerdo 06 de 2002. Popayán, 2002, p. 13.

CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN. Acuerdo 07 de 2002. Popayán, 2002, p. 3.

Concejo Municipal de Popayán (2002). Documento Ejecutivo. Consultado el 05 de Marzo en: <http://www.crc.gov.co/planes-de-ordenamiento-territorial.html>.

Comunas del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 2.

CONSEJO DE EUROPA. Carta Europea de Ordenación del Territorio. Estrasburgo-Torremolinos, 1983.

Contraloría Municipal de Popayán (2010). Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente. Consultado el 30 de Mayo en: http://www.contraloriapopayan.gov.co/site/documentos/auditorias2011/INFORME_ESTADO_DE_LOS_RECURSOS_NATURALES_Y_DEL_MEDIO_AMBIENTE_2010.pdf

Contraloría Municipal de Popayán (2011). Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente. Consultado el 20 de Mayo en: <http://www.contraloriapopayan.gov.co/2012/INFORME%20RECURSOS%20NATURALES%20Y%20EL%20MEDIO%20AMBIENTE%202011.pdf>

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA Y FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. Caracterización ambiental preliminar de los humedales

de la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca. Cali, 2006, p. 50.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA. Informe de Recursos Naturales y el Medio Ambiente. Revisión excepcional plan de ordenamiento territorial. Popayán, 2011, p. 49.

CORPORACIÓN EL MINUTO DE DIOS (2008). Proyecto Ciudad Futuro: Informe Ejecutivo. Consultado el 15 de Abril en: <http://www.fonade.gov.co/eContent/library/Attach/CMDinforme%20de%20Avance%20Dic0408.pdf>

CURADURÍA URBANA 1 DE POPAYÁN. Croquis de predios y lotes del área Pomona. 2012.

Diseño Hidro –Sanitario Urbanización Ciudad Futuro las Guacas. (2007). Popayán, Colombia. Ing. SALCEDO RIVERA, Henry. Plano I/I.

Diseño Hidro –Sanitario Urbanización Ciudad Futuro las Guacas. (2007). Popayán, Colombia. Ing. SALCEDO RIVERA, Henry. Plano H/I, S/I y PL/I.

Diseño Hidro –Sanitario Urbanización Ciudad Futuro las Guacas. (2009). Popayán, Colombia. Ing. SALCEDO RIVERA, Henry. Plano S/O.

DUVERGER, M. (1965). Métodos de las Ciencias Sociales. Ariel, Barcelona.

ENTREVISTA a Juan Pablo Paz Concha, docente de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad del Cauca. Popayán, 2012.

Espacio Público del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 19.

Estructura Actual Urbana del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano M – 3.

Galtung, J. (1966). Teoría y métodos de la investigación social. Endebe, Buenos Aires.

GARCÍA, M. (1985). Introducción a la estadística en Sociología. Alianza Universidad Textos, Madrid.

GARCÍA, M; Ibáñez, J. y Alvira F. (1986). El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Alianza Universidad Textos, Madrid.

GOTTMAN, J. (1966). Ensayos sobre el desarrollo del espacio de vida. París: Editorial Mouton, 1966.

GRILLO RUBIANO, Fernando. “guía para la evaluación de la Gestión Pública: Herramienta para el ejercicio del Control Social”. Bogotá D.C. Enero de 2005.

HENAO, Javier. Consulta relacionada con la calificación y tratamiento jurídico de los bienes inmuebles, comúnmente conocidos como humedales. Anales Consejo de Estado, Bogotá, 1994, p. 1.

Interés Ambiental del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 23.

KONIG, R. y otros (1974). Tratado de sociología empírica. Tecnos, Madrid.

LABASSE, Jean. La Organización del Espacio: elementos de geografía aplicada. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1973.

Localización Urbanización Ciudad Futuro las Guacas. (2006). Popayán, Colombia. Ing. SALCEDO RIVERA, Henry. Plano Urbano.

MACKAY, Keith. “seguimiento y evaluación: Instrumentos, Métodos y Enfoques”. Banco Mundial. Washington D.C. 2004.

MADIOT, Yves. La Planificación Regional. París: Editorial Masson, 1979.

MASSIRIS, Ángel. Cualidades y desafíos de las políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. En: Coloquio Geográfico sobre América Latina, Facultad de Geografía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, 2001.

MERLIN, Pierre y CHOAY, François. Diccionario de Urbanismo y Ordenación. París: Editorial Prensa Universitaria de Francia, 1998.

Modelo Territorial Urbano del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano M – 4

MONROY, Marco Gerardo. De la vivienda digna. Expediente T-1192765: 2006, Bogotá, p. 1.

NAREDO, J.M. La Ordenación del Territorio. sus presupuestos y perspectivas en la actual crisis de civilización. En: Curso de Ordenación del Territorio. Madrid, 1983, p. 57-95.

ORTEGÓN QUIÑONES, Edgar. “Guía sobre diseño y gestión de la Política Pública”. Instituto de estudios Latinoamericanos. Junio de 2008.

OSUNA LLANEZA José Luís, “Guía para la evaluación de las Políticas Públicas” Instituto de Desarrollo Regional Fundación Universitaria Andalucía - España.

Plancha General, Urbanización, Secciones Viales, Cuadros de Áreas Urbanización Ciudad Futuro las Guacas. (2007). Popayán, Colombia. Arq. BOSSIO, Jaime y PENARANDA, Jaime. Plano U – 1.

Población del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 3.

Popayán Base. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 1.

Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2008). *Informe de Auditoría Visible: Urbanización Ciudad Futuro las Guacas, Popayán Cauca.* Consultado el 05 de Junio en: <http://www.fonade.gov.co/eContent/library/Attach/InformeVicepresidenciaDic0408.pdf>

PUJADAS, Romá y Font Jaume. Ordenación y planificación territorial. Madrid: Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, no. 8, 1998 p. 17.

Ramsar.Org es un sitio que define el concepto mundialmente aceptado de humedal. Consultado en <http://www.ramsar.org/> el 17 de enero de 2014.

ROCCATAGLIATA, J.A. Geografía y Políticas Territoriales. La Ordenación del Espacio. Argentina: Editorial Ceyne, 1994.

SALINAS, Evangelina. El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales. Jalisco, México: S y G editores, S.A. de C.V, 2008, p.16.

TORRES, Darío Enrique. Recurso de apelación contra el auto de 11 de abril de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca. Expediente número 2010-00182-01. Anales Consejo de Estado, Bogotá, 2011, p. 4.

Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1986). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Paidós, Buenos Aires.

TERÁN, F. La Ordenación Territorial. Evolución y crisis de los fundamentos teóricos. Madrid: Comunidad Autónoma de Madrid, 1983.

Uso de Suelo Actual del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 8.

Uso General del Suelo del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 13.

Zonas de Expansión del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 15.

Zonificación de Amenazas por Deslizamientos del Municipio de Popayán. (2001). Popayán, Colombia. Equipo de Ordenamiento Territorial. Plano U – 16.

7. ANEXOS

Anexo A. Derecho de petición del docente Juan Pablo Paz

Popayán, noviembre 8 de 2011

CONTRALORIA MUNICIPAL
RECIBIDO

Fecha: 08/11/2011 Hora: 9:10 AM
Funcionario: JESUS GUEVARA

Doctor
REC. 11384

JESUS HERNAN GUEVARA
Director General
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CAUCA
Corporación Autónoma Regional del Cauca
Ciudad.

Fecha: 08/11/2011
Hora: 9:10 AM

Estimado Señor Director:

A.A. POPAYAN S.A.
RECIBIDO
Nov 8 7 07 AM '11

PROCURADURIA AGRARIA
RECIBIDO
Popayán, - 8 NOV 2011

SECRETARIA

#39551

ALCALDIA DE POPAYAN
INFORMACION GENERAL
CORRESPONDENCIA RECIBIDA

08 NOV 2011

RECIBI:

Calvo

UNIVERSIDAD DEL CAUCA
Archivo y Correspondencia
025048

- 8 NOV 2011

Fecha: Día Mes Año
Hora: 8:59 Urcos H

archivo.municipal.cauca.gov.co

Como es de su conocimiento en la vereda Las Guacas se está construyendo hace más de cinco años el proyecto de vivienda Ciudad Futuro Las Guacas con el concurso de diversas instituciones del orden Nacional, Departamental y Municipal, cuyo objetivo es el posibilitar la solución de vivienda para 1.033 familias.

En los terrenos aledaños a este plan de vivienda se encuentra ubicado el humedal "Universidad del Cauca" así denominado dentro del estudio realizado por la W.W.F. y la entidad a su cargo en el año 2006, y donde se le considera dentro de la categoría de los humedales destacados.

De igual forma en este ecosistema se han hecho inversiones con recursos tendientes al aislamiento por parte de la UMATA del municipio de Popayán, en cabeza del Ing. Carlos Martínez, hoy funcionario de la Corporación en la subdirección de Patrimonio Ambiental, la Fundación Pro cuenca río Las Piedras y de la Corporación mediante acciones de conservación de la microcuenca Lame cuyas aguas tienen su origen en el humedal en mención.

Han sido muchos los esfuerzos y las inversiones de las diversas instituciones, pero hasta el momento todas han sido infructuosas debido a que la concepción del proyecto Ciudad Futuro Las Guacas no ha incluido dentro del Plan de Manejo Ambiental, instrumento que debe reposar en la Corporación, las acciones necesarias para evitar lo que hoy ya es un hecho grave y es el impacto causado por las obras que se adelantan hace mas de 5 años en la zona y que vienen atentando reiteradamente contra los recursos naturales enmarcados dentro de éste importante ecosistema.

No es mi propósito estar en contra de un proyecto, que seguramente permitirá el bienestar de muchas familias, pero como ciudadano y profesor de la Universidad, no puedo dejar pasar por alto lo que ha sucedido y seguirá sucediendo en el humedal denominado por el estudio "Universidad del Cauca". Los diversos impactos ambientales que se han venido presentando desde la puesta en marcha del proyecto hacia el ecosistema son evidentes: la sedimentación producto del mal manejo de las aguas lluvias en la obra, el arrojado de todo tipo de basuras especialmente de desechos de materiales de obra, la apertura de vías sin ninguna obra de mitigación, el levantamiento y disposición del cerco que permitía la delimitación y demarcación de las zonas de protección, la falta de un plan de manejo ambiental como requisito para la construcción de un proyecto de ésta magnitud, la destrucción de la vía que conduce a las Vereda Las Guacas y muy especialmente la desinformación que se ha generado, teniendo en cuenta que son muchas las instituciones que por estar involucradas en el proyecto deben asumir la responsabilidad ambiental respectiva y dar razón de lo que está sucediendo.

Tal es el caso del Ministerio de Medio Ambiente quien hizo los aportes para impulsar el proyecto y que actualmente con parte de sus recursos se construye el sistema de alcantarillado para la primera etapa, obra que está atravesando actualmente el humedal en sentido occidente- oriente para la instalación de la tubería, causando un grave impacto a este ecosistema, sin ningún control ni permiso de la autoridad ambiental. Lo que además causa extrañeza, ya que inicialmente el proyecto en lo que a alcantarillado concierne para la etapa I, estaba establecido sacarlo hacia un sistema de tratamiento por construir en el sector occidental del proyecto que llevaría las aguas tratadas a la quebrada Lame afluente de río Blanco. Lo que permite imaginar que lo que actualmente están haciendo no fue establecido en la matrícula del proyecto en la Curaduría urbana, ni tampoco cuenta con los permisos de la corporación a su cargo y se han limitado a sacar las redes de alcantarillado hacia el sector oriental atravesando el humedal en busca del colector que lleve las aguas servidas directamente al río Cauca, alternativa establecida para la etapa II, ubicada en el sector oriental del humedal y que hoy ya se encuentra cerrada y presta a dar inicio a la segunda etapa de construcción de viviendas, sin haber entregado la primera fase.

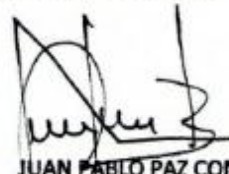
Con base en lo anterior y teniendo en cuenta lo que actualmente está pasando en el humedal denominado "Universidad del Cauca", solicito responder las siguientes preguntas:

1. El proyecto ciudad Futuro Las Guacas fue inscrito ante una curaduría urbana, la cual le otorga una licencia de construcción por un periodo de tiempo, bajo la presentación de un proyecto claro, concreto, financiado y con su respectivo plan de manejo ambiental avalado por la entidad correspondiente, para nuestro caso la CRC. Actualmente es vigente la licencia de construcción? Se está cumpliendo con lo establecido en la licencia? Hay seguimiento y monitoreo por parte de las diferentes entidades a las obras que con sus recursos financian el proyecto y están generando los impactos ambientales al ecosistema?
2. El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ha entregado recursos para el apoyo a este proyecto. Por un lado apoya la obra y por el otro es el encargado de la Política Nacional Ambiental, y dentro de sus principios generales establece entre otras la protección de los humedales y define los lineamientos técnicos y normativos para ello. Acaso no hay una responsabilidad del Ministerio ante esta situación? Es la Corporación Autónoma Regional del Cauca la responsable de lo que está pasando en el Humedal, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 31 de la Ley 99 e 1993, donde se establecen las funciones que las CAR'S deben asumir en su gestión?
3. La empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A.E.S.P. le corresponde definir técnicamente si la propuesta del proyecto es viable tanto para los servicios de acueducto y alcantarillado. Hoy sabemos que la parte de acueducto se solucionará una vez entre en servicio el Acueducto del norte, abastecido por el río Palacé. Pero la pregunta respecto al alcantarillado y sus sistemas de tratamiento es algo que no está claro y pienso que se están cometiendo irregularidades al respecto, tanto de la empresa que viabiliza, de las instituciones que deben velar para que se cumpla con la normatividad exigida para estos trabajos, como por parte de la institución que coordina y por la que actualmente ejecuta esta obra. Podríamos saber si la Corporación a su cargo ha adelantado investigaciones y amonestaciones al respecto, teniendo en cuenta lo que actualmente está ocurriendo en el humedal?

4. Un aspecto de suma importancia para la protección y manejo de los humedales de la meseta de Popayán, es el Acuerdo 006 del 18 de agosto de 2010 del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, "Por el cual se adopta la primera fase de la "caracterización y plan de manejo de los humedales del departamento del Cauca" y se establece como determinante ambiental". Este Acuerdo por sus considerandos y lo que define para su operatividad, sienta las bases que definen los lineamientos para el establecimiento de los planes de manejo para los humedales en la meseta de Popayán. Este Acuerdo se está aplicando como fue establecido? Podríamos esperar como ciudadanos de Popayán, que al humedal denominado "Universidad del Cauca", le ocurra lo mismo que al humedal de Olímpica, como fue manifestado en la Resolución número 0113 del 28 de abril de 2010? Acaso habrá que esperar a que el proyecto de Vivienda finalmente, por todos los impactos acumulados durante estos años de ejecución y por la falta de gestión, seguimiento y monitoreo, solicite a la entidad competente que: "como se evidencia" ya no hay humedal denominado "Universidad del Cauca" producto de los ya mencionados impactos o tenses acumulados durante todos estos años de construcción, podría cambiarse el uso del suelo? Qué pasará con la Quebrada Lame que nace en el sistema de batea que conforma el humedal denominado Universidad del Cauca y permite por función natural sacar las aguas del sistema conformando la quebrada?

Estimado Doctor Guevara, estos elementos e interrogantes que pongo a su consideración, de los profesionales de la C.R.C. y de las demás entidades involucradas, que no por demás tienen una responsabilidad ante lo que está sucediendo, las formulo invocando el artículo 23 de la Constitución Nacional, con el ánimo de hacer un llamado de atención por lo que está sucediendo, con el firme propósito de que entre todos y a partir de la convocatoria que como autoridad ambiental usted haga por principios de consulta, podamos generar un proceso que permita establecer los correctivos, las estrategias, las sanciones, los acuerdos, los recursos y la participación efectiva en la formulación del Plan de Manejo Ambiental del Humedal denominado "Universidad del Cauca" y de esta manera coadyuvar para que este proyecto de vivienda sea un escenario de desarrollo socio-ambiental, de armonía con la naturaleza y de paz entre los habitantes del sector.

Atentamente,



JUAN PABLO PAZ CONCHA
c.c. 10.547.536 de Popayán

Universidad del Cauca. Calle 5 Número 4-70. Popayán

c.c. Dr. Jose Luis López. Procurador Agrario y Ambiental del Cauca
Dr. Italo Caicedo. Contralor Municipal. Alcaldía de Popayán.
Dr. Guillermo Alberto González Mosquera. Gobernador Del Cauca
Dr. Ramiro Navia. Alcalde de Popayán.
Dr. Mauricio Chaparro. Gerente Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A.E.S.P.
Dr. Victor Meléndez G.. Defensor del Pueblo.
Dr. Julián Zuluaga. Coordinador POT. Planeación Municipal, Alcaldía de Popayán.
Dr. Danilo Reinaldo Vivas Ramos. Rector Universidad del Cauca

Fuente: Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC-, 2011.

Anexo B. Respuesta de la Corporación Autónoma Regional del Cauca



CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA
C.R.C.
N.I.T. 891.501.885-4

180.01 14593

00727 ENE 17 AIO 54

Popayán, 17 ENE 2012

VicceH
GESTION DOCUMENTAL

Doctor
JUAN PABLO PAZ CONCHA
Docente Universidad Del Cauca
Facultad de Administración Agropecuaria
Sede Las Guacas - Popayán

REFERENCIA: Su Oficio Radicado Interno 11384 del 09 de Noviembre de 2011.

Cordial Saludo.

En atención al oficio de la referencia en el que solicita ante esta Corporación se de respuesta a una serie de inquietudes por usted presentadas respecto del humedal denominado "universidad del cauca", nos permitimos realizar las siguientes consideraciones en el orden por usted presentado:

1. Respecto de la inquietud de si el proyecto denominado "ciudad futuro las guacas" cuenta con licencia de construcción vigente, es un tema de competencia de las curadurías urbanas de la ciudad de Popayán, por lo que tal inquietud debe elevarla al ente competente, ya que en la actualidad y por mandato legal, según lo establecido en el **Decreto 2820 de 2010**, la CRC **no expide licencias ambientales** para este tipo de proyectos, en este orden de ideas no es posible conceptuar sobre este aspecto pues escapa de las competencias de la Corporación.

En el mismo punto solicita se le informe si se esta cumpliendo con lo establecido en la presunta licencia de construcción que usted manifiesta ha sido otorgada por la curaduría urbana, sobre este aspecto es necesario informarle que el seguimiento a las licencias de construcción lo realiza la oficina de Planeación Municipal, por lo que esta solicitud debe elevarla de igual forma a la autoridad competente en la materia.

Entre las funciones encomendadas a la CRC como máxima autoridad ambiental debemos manifestarle que revisadas las bases de datos de la Corporación no hay evidencia que indique que la CRC haya otorgado licencias o permisos en el sector, por otra parte dentro del marco de nuestras competencias, hemos realizado visitas de seguimiento y control al "humedal" a fin de proteger dicho ecosistema.

En su escrito manifiesta que la CRC es la responsable de lo sucedido en el humedal, a este respecto debemos manifestarle que la CRC como máxima autoridad ambiental tiene el deber de velar por la protección de los recursos naturales y desarrolla a cabalidad las funciones establecidas constitucional y legalmente, funciones que no solo desarrolla respecto de la situación presentada

Corporación Autónoma Regional del Cauca

Carrera 7 # 1N - 28 Edificio Edgar Negret Dueñas Pbx: 8203232 Fax: 092-8203251 www.crc.gov.co
Línea verde: 018000932855



CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA
C.R.C.
N.L.T. 891 501.885-4

en el sector las Guacas , sino en todo del Departamento del Cauca; para el caso específico del humedal, la CRC ha realizado acciones de seguimiento, se ha evaluado el impacto generado en el sector a fin de determinar los responsables del mismo e iniciar el respectivo proceso sancionatorio ambiental.

2. En el punto de la viabilidad de los servicios y alcantarillado, debe dirigir su petición a la empresa competente, esto es, la empresa de acueducto y alcantarillado de Popayán, a fin de que informe lo pertinente.

Actualmente la Corporación, ha iniciado un proceso de investigación preliminar por infracción ambiental en el Ecosistema del Humedal denominado Universidad del Cauca, en contra de la Corporación Minuto de Dios , responsable directa de la Construcción del proyecto de vivienda Las Guacas y de sus obras complementarias.

3. En relación con el Acuerdo 006 del 18 de Agosto de 2010, el mismo se encuentra vigente y tiene plena aplicación, por lo que la CRC debe sujetarse a lo establecido en el mismo.

La CRC vela por la protección y conservación de todos los ecosistemas dentro del Departamento del Cauca, para el presente caso la CRC ya tiene conocimiento de la situación presentada con el humedal denominado "universidad del cauca" y estamos evaluando continuamente la situación e implementando diferentes acciones a fin de preservar dicho ecosistema, con la presente se le remite copia de la ultima visita de seguimiento realizada al sector y sus respectivos soportes.

Para el caso de "cambiar el uso de suelo" no podemos dar respuesta a la misma, pues el uso de suelo es un tema que concierne a la Oficina Asesora de Planeación Municipal.

En relación con la quebrada "LAME" la misma es de igual forma objeto de protección por parte de la Corporación y no podemos responder a su inquietud de "que pasara con la misma", pues la situación actual es que la CRC esta trabajando en pro de la conservación de los ecosistemas en el sector.

Su petición fue atendida inmediatamente por funcionarios idóneos de la Corporación con una visita de carácter técnico, días después via telefónica se contactaron con usted y se acordó iniciar un proceso en una mesa de trabajo y otra visita de campo invitando a los actores involucrados para definir responsabilidades.

La Corporación con el apoyo de los profesionales encargados realizó una visita técnica el día 22 de Noviembre de 2011, posteriormente se acordó dos reuniones de trabajo una el día 15 de Diciembre de 2011 en las instalaciones de la Universidad del Cauca, la otra el día 27 de Diciembre de 2011 en las instalaciones de la Corporación.

Corporación Autónoma Regional del Cauca

Carrera 7 # 1N - 28 Edificio Edgar Negret Dueñas Pbx: 8203232 Fax: 092-8203251 www.crc.gov.co
Línea verde: 018000932855



CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CAUCA
C.R.C.
N.I.T. 891.501.885-4

Reiterando el compromiso de esta Corporación en el apoyo a las funciones por ustedes desplegadas y en la preservación del ambiente. Sin otro particular.

Se anexa lo enunciado en (06) folios de informe de visita realizado el día 22 de Noviembre.

Institucionalmente,

JESÚS HERNÁN GUEVARA
Director General CRC

CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ RAMÍREZ
Subdirector Defensa Del Patrimonio Ambiental

JOSE JAIR SAAVEDRA VIVAS
Subdirector De Gestión Ambiental


Proyecto Fbonilla.
Reviso: Cmartinez

Corporación Autónoma Regional del Cauca

Carrera 7 # 1N - 28 Edificio Edgar Negret Dueñas Pbx: 8203232 Fax: 092-8203251 www.crc.gov.co
Línea verde: 018000932855

Fuente: Corporación Autónoma Regional del Cauca –CRC-, 2012.

Anexo C. Respuesta de la Oficina Asesora de Planeación

	ALCALDIA DE POPAYAN	GOT-192
	OFICINA ASESORA DE PLANEACION	Versión: 02
		Página 1 de 1

Popayán,

4 NOV 2011

Radicado



Universidad del Cauca 5735

Doctor:

JUAN PABLO PAZ CONCHA

Profesor Facultad de Ciencias Agropecuarias
Sede Santo Domingo - Universidad del Cauca
Ciudad.

26758

Univel
NOV 25 18:42

Ref: oficio No. 39551 del 08 de noviembre de 2011
Asunto: estado en el POT del Humedal de Universidad sector las Guacas.

GESTION DOCUMENTAL

Cordial saludo.


En atención a su oficio dirigido al Director de la CRC, referente al humedal Universidad del Cauca en el sector de las Guacas, me permito complementar la información referente al tema:

1. El POT de Popayán aprobado mediante Acuerdo Municipal 06 de 2002 vigente, en sus planos protocolizados no identifica el humedal del asunto, no obstante, en los documentos técnicos específicamente en el denominado Ambiental, se hace mención del humedal Universidad del Cauca en el sector Las Guacas, sin precisar su delimitación, caracterización o grado de conservación.
2. Por otra parte, el POT define el área general donde se localiza el humedal como Zona de Expansión de Lame, con un dimensión de 137 hectáreas, que incluye un predio de gran extensión propiedad de la Gobernación del Cauca, donde se localiza el proyecto "Ciudad Futuro Las Guacas", con soluciones de viviendas de interés social, equipamientos colectivos, zonas verdes, franjas de protección, parques, vías y áreas peatonales. Por otra parte, las zonas de expansión según el Ley 388 de 1997 deben desarrollarse mediante un plan parcial, el cual se aprueba por Decreto y es le marco general normativo para el trámite de licencias de urbanismo y de construcción.
3. El Municipio expide el Decreto Municipal No. 00292 del 19 de octubre de 2004 donde se adopta el Plan Parcial de la zona de expansión de Lame, en su artículo 97, cuadro de distribución de áreas, se identifica el área de protección de humedal con 31.604 mts², posteriormente se aclaró y modificó con el Decreto Municipal 035 del 03 de febrero de 2005, sin afectar este cuadro de distribución de áreas.
4. El POT y los Decretos mencionados contienen las herramientas técnicas, jurídicas y urbanísticas que permiten por parte de la Curaduría Urbana Dos la expedición de la licencia de urbanismo No. 053 del 13 de enero de 2009 y licencia urbanística de construcción No. 2492 del 13 de enero de 2009. En la licencia de urbanismo se puede comprobar el área efectiva de humedal de 12.945 mts², con su correspondiente zona de protección de 26.074 mts², ubicado en el costado oriental parte baja del proyecto, separado por la vía que conduce de la Universidad del Cauca a la vía que conduce a Quintana, dejando entrever que el

¡BIENESTAR PARA TODOS!

Popayán © Edificio C.A.M. Carrera 6. 4-21. Fax: 8220158 Tel: 8220158
WEB de la ciudad www.popayan.gov.co

Univel

	ALCALDIA DE POPAYAN	GOT-192
	OFICINA ASESORA DE PLANEACION	Versión: 02 Página 1 de 1

- humedal se extiende hacia el predio adyacente propiedad de la Universidad del Cauca por fuera del área licenciada o del proyecto.
5. El estudio de la CRC y la WWF sobre humedales en la meseta de Popayán, determina el humedal Universidad del Cauca unido a una quebrada cercana, afluente que en los planos urbanísticos de la licencia No. 053 del 13 de enero de 2009, cuenta con área de protección de 37.301 mts², que corresponde también con las zonas de recreación pasiva del proyecto.
 6. Con posterioridad el Consejo Directivo de la CRC mediante Acuerdo 06 del 18 de agosto de 2010, adopta la primera fase de la caracterización y plan de manejo de los humedales del Departamento del Cauca y los establece como determinante ambiental, definiendo en el cuadro para Popayán tres (3) humedales con las siguientes áreas en su orden: 4.825 mts², 815 mts² y 35 mts², como áreas de humedal sin considerar áreas de protección o aislamiento.
 7. Según se conoce este Acuerdo requiere en su desarrollo un estudio y caracterización de humedales de manera específica, y que posteriormente mediante resolución de la CRC se determine, como en el caso del humedal Ciudad Jardín, el área efectiva, de protección y de desarrollo.
 8. Por otra parte el Municipio de Popayán adelanta el trámite de modificación excepcional al POT de conformidad con lo dispuesto en la ley 388 de 1997 para tal fin, en el que se incorporan las determinaciones del Acuerdo 06 de 2010 del Consejo Directivo de la CRC referente a humedales en Popayán, este trámite se encuentra en etapa de concertación ante la CRC, por tanto, una vez se obtenga la resolución, se procederá a presentar ante el Concejo de Popayán para su adopción, y con ello la actualización del ordenamiento en lo referente a humedales en el Municipio.
 9. Adicionalmente la construcción de obras en el proyecto corresponde a la Corporación Minuto de Dios, el Municipio de Popayán en cabeza de la Secretaria de Infraestructura es responsable de la Interventoría del proyecto, a cargo de la Ingeniera Cecilia Guzmán, quien podrá informar con mayor detalle sobre el movimiento, la adecuación de terrazas y otras actuaciones que son necesarias para la construcción de las viviendas en el marco de las licencias ya mencionadas.
 10. De presentarse alguna inconsistencia y/o afectación del humedal, es necesario informar en su momento a esta oficina para llevar a cabo una visita por parte de inspectores de Control Urbanístico y se actúe en correspondencia, así mismo informar a la CRC como autoridad ambiental del Departamento para lo propio.

Atentamente:



LILIAM PATRICIA ZAPATA MARTÍNEZ

Jefe Oficina Asesora de Planeación Municipal

Proyectó: Julián Zuluaga, Cesar Solano.

Revisó: Liliam Zapata

Archivado en: 1920/03/32

Anexo: N/A

Copia: N/A

11/11/11

¡BIENESTAR PARA TODOS!

Popayán © Edificio C.A.M. Carrera 6, 4-21. Fax: 8220156 Tel: 8220158
WEB de la entidad www.popayan-cauca.gov.co

Fuente: Oficina Asesora de Planeación Municipal, 2011.

Anexo D. Solicitud de audiencia pública

Popayán, noviembre 28 de 2011.

Recb.
PROCUR. CAUCA, NOV 28 2011
5:48:28 PM 443
FIS: No. 10
M. Teresa Lora

Doctor
ALEJANDRO ORDÓÑEZ
Procurador General de la Nación

Procuraduría General de la Nación
Carrera 5 # 15-60
Bogotá D.C.

Ref: SOLICITUD DE AUDIENCIA PUBLICA AMBIENTAL PRO DEFENSA DEL HUMEDAL "UNIVERSIDAD DEL CAUCA" Y LOS IMPACTOS DEL PROYECTO DE VIVIENDA "CIUDAD FUTURO LAS GUACAS", MUNICIPIO DE POPAYÁN

Los abajo firmantes, residentes en la ciudad de Popayán en el sector de la Vereda Las Guacas quienes somos profesores y estudiantes de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad del Cauca, nos permitimos solicitar la convocatoria de una AUDIENCIA PÚBLICA AMBIENTAL en relación con el HUMEDAL "UNIVERSIDAD DEL CAUCA" así denominado por la Corporación Autónoma Regional del Cauca, y los impactos producidos por el PROYECTO DE VIVIENDA CIUDAD FUTURO LAS GUACAS, en cuyo desarrollo de hace más de cinco años viene reiteradamente presentándose serias irregularidades en su proceso de construcción.

Este proyecto de vivienda que ha sido impulsado y financiado en gran medida por la Gobernación del Cauca, con recursos del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alcaldía de Popayán, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A.E.S.P. entre otras y bajo la ejecución de la Corporación Minuto de Dios, ha sido cuestionado reiteradamente por la falta de planeación en las diversas actividades, las cuales hace varios años generan tensiones ambientales en el humedal de la referencia, lo que ha conllevado a la colmatación por la sedimentación, pérdida del espejo de agua, alteración hidráulica del sistema, botadero de basuras y escombros de las obras, pérdida de diversidad, y hoy se reitera su amenaza con la apertura de zanjas en el humedal para enterrar tubería para el alcantarillado, sin que ninguna institución de control diga nada y menos se haya visto la actuación de la Corporación Autónoma Regional, entidad que adelantó en el 2006 los estudios de humedales para la meseta de Popayán en convenio con la W.W.F., donde el humedal denominado "Universidad del Cauca" fue caracterizado y definido como área de importancia para la zona.

No sabemos si existen los estudios ni permisos respectivos para la obra de alcantarillado y al parecer se vienen haciendo trabajos sin los respectivos trámites y permisos ante la autoridad ambiental y los organismos de control no se han enterado. De igual manera, no existe un plan de manejo ambiental para el ecosistema. Sin embargo la Alcaldía de Popayán y la Corporación han invertido recursos para la zona, más como acciones de activismo ecológico, que dentro de procesos serios y técnicos de un Plan de Manejo Ambiental como lo establece la normatividad y lo requiere en entorno intervenido.

Por lo anterior se envió un Derecho de Petición a la Corporación Autónoma Regional del Cauca como autoridad ambiental firmado por el profesor Juan Pablo Paz Concha adscrito a la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad del Cauca, con fecha 8 de noviembre, del cual se envió copia a la Defensoría del Pueblo, Contraloría Municipal, Procuraduría Agraria y Ambiental en Popayán, Planeación Municipal, Alcaldía de Popayán, Gobernación del Cauca, donde se le solicita a ésta entidad ambiental aclarar las diversas situaciones encontradas, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta. Esto llevó al profesor Paz a enviarle oficio a la Doctora Dina Margarita Sabaleta Molina Procuradora Departamental del Cauca, a quien se le anexo copia del Derecho de petición para su conocimiento y fines pertinentes.

Solicitamos a usted y a la institución que acertadamente dirige, el convocar a una AUDIENCIA PUBLICA AMBIENTAL en la ciudad de Popayán.

Consideramos que no debemos solicitársela a la Corporación Ambiental por cuanto está involucrada directamente en el proyecto y la influencia directa del señor Gobernador Guillermo Alberto González Mosquera como presidente del Consejo directivo de dicha entidad no garantizan transparencia en el proceso de la solicitud.

De igual manera solicitamos se ordene a quien corresponda, se suspendan las obras que actualmente se adelantan, por cuanto los impactos son a diario y mientras recibimos respuesta a nuestra petición, se seguirán incrementando los impactos ambientales al humedal.

Recibimos notificación en la Universidad del Cauca, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Calle 5 # 4 -70 en Popayán.

Atentamente,

Se acompaña este oficio con las FIRMAS de profesores y Estudiantes de la Universidad del Cauca quienes hacemos parte del grupo pro defensa del Humedal Universidad del Cauca.

Fuente: Procuraduría General de la Nación, 2011.

Anexo E. Visita técnica Contraloría Municipal de Popayán



CONTRALORIA MUNICIPAL DE POPAYAN

*"Porque los bienes públicos son sagrados...
Participe en su fiscalización"*

DC 04478

Popayán, 30 de noviembre de 2011

Doctor
JUAN PABLO PAZ CONCHA
Docente Universidad del Cauca
Facultad de Ciencias Agropecuarias
Municipio de Popayán
Ciudad



Universidad
del Cauca

27486

Vigorell
DEC-2 P236

GESTION DOCUMENTAL

Ref. Su derecho de petición radicado el 08/11/2011

Cordial saludo, Dr. Paz

El día 23 de noviembre, la Contraloría Municipal de Popayán, de acuerdo al oficio DC 01408 del 21 de noviembre de 2011, realizó visita de verificación técnica al sitio referenciado por usted, donde presuntamente se presenta afectación de los humedales 1 2 y 3 de la Universidad del Cauca, por las obras civiles adelantadas en la Urbanización las Guacas, contiguo a los humedales.

En la visita de verificación se pudo constatar las circunstancias enunciadas en su petición, y que se encuentran plasmadas en el informe anexo.

De otra parte, mediante oficio de la fecha del cual anexamos copia, la Entidad de Control Fiscal Municipal solicita a la Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC, copia de la respuesta a la petición con el fin de realizar seguimiento de la misma.

Una vez obtenida la respuesta de fondo por parte de la Autoridad Ambiental procederemos a comunicarle a usted los resultados de la situación planteada.

Además se ha informado de esta situación tanto a la Contraloría General de La República Gerencia Departamental Cauca, entidad competente para ejercer la vigilancia y control a la gestión adelantada por la CRC; como también a la Contraloría Departamental del Cauca y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para lo de su competencia.

Cordialmente


JOSE ITALO CAICEDO VARONA
Contralor Municipal de Popayán (E)

Anexo lo enunciado.

Proyectó y elaboró: Leby Patricia Agredo R., Francisco Javier Bolaños B., Richard Ojeda- Contratistas CMP-

Edificio El CAM, 2do. Patio Tels: 8241010 – 8242390 Fax 8240414 Email: cmunpopayán@hotmail.com
Popayán - Colombia

OBSERVACIONES DE LA VISITA AL HUMEDAL UNICAUCA

COPIA DERECHO DE PETICIÓN A CRC

ANTECEDENTES

Legislación y documentación.

- HACIA LA CONSERVACIÓN DE LOS HUMEDALES DE COLOMBIA: BASES CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE HUMEDALES, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt Boletín no. 9 nov. 1998.
- POLÍTICA NACIONAL PARA HUMEDALES INTERIORES DE COLOMBIA ESTRATEGIAS PARA SU CONSERVACIÓN Y USO RACIONAL. Minambiente, Bogotá, diciembre de 2001.
- RESOLUCIÓN 157 DE 2004. Por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de humedales y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar.
- RESOLUCIÓN 196 DE 2006. Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia.
- CARACTERIZACIÓN AMBIENTAL PRELIMINAR DE LOS HUMEDALES DE LA MESETA DE POPAYÁN Y PURACÉ EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA. WWF – CRC, 2006.
- PLAN DE MANEJO DEL COMPLEJO DE HUMEDALES DE LA MESETA DE POPAYÁN. CRC.
- ACUERDO 006 DE 2010. Por la cual se adopta la "Caracterización y plan de manejo de los humedales del departamento del Cauca" y se establece como determinante ambiental.

LOCALIZACIÓN

Según El documento "Caracterización ambiental preliminar de los humedales de la meseta de Popayán y Puracé en el departamento del Cauca Humedal Universidad del Cauca" realizado por la CRC y la WWF en el año 2006, El Humedal Unicauca está delimitado como sigue:

Localización:

2°28'17.3"N, 76°33' 00"W

Clasificación:

Tp – Charca permanente de agua dulce. Es un humedal riverino, formado por el represamiento de una quebrada, formando un pequeño lago.

Superficie:

Actualmente hay 0.56 ha de humedal, separados por la calle que entra a la sede la Universidad del Cauca.

Acceso:

Este humedal está ubicado frente a la sede de la Universidad del Cauca.

Características generales

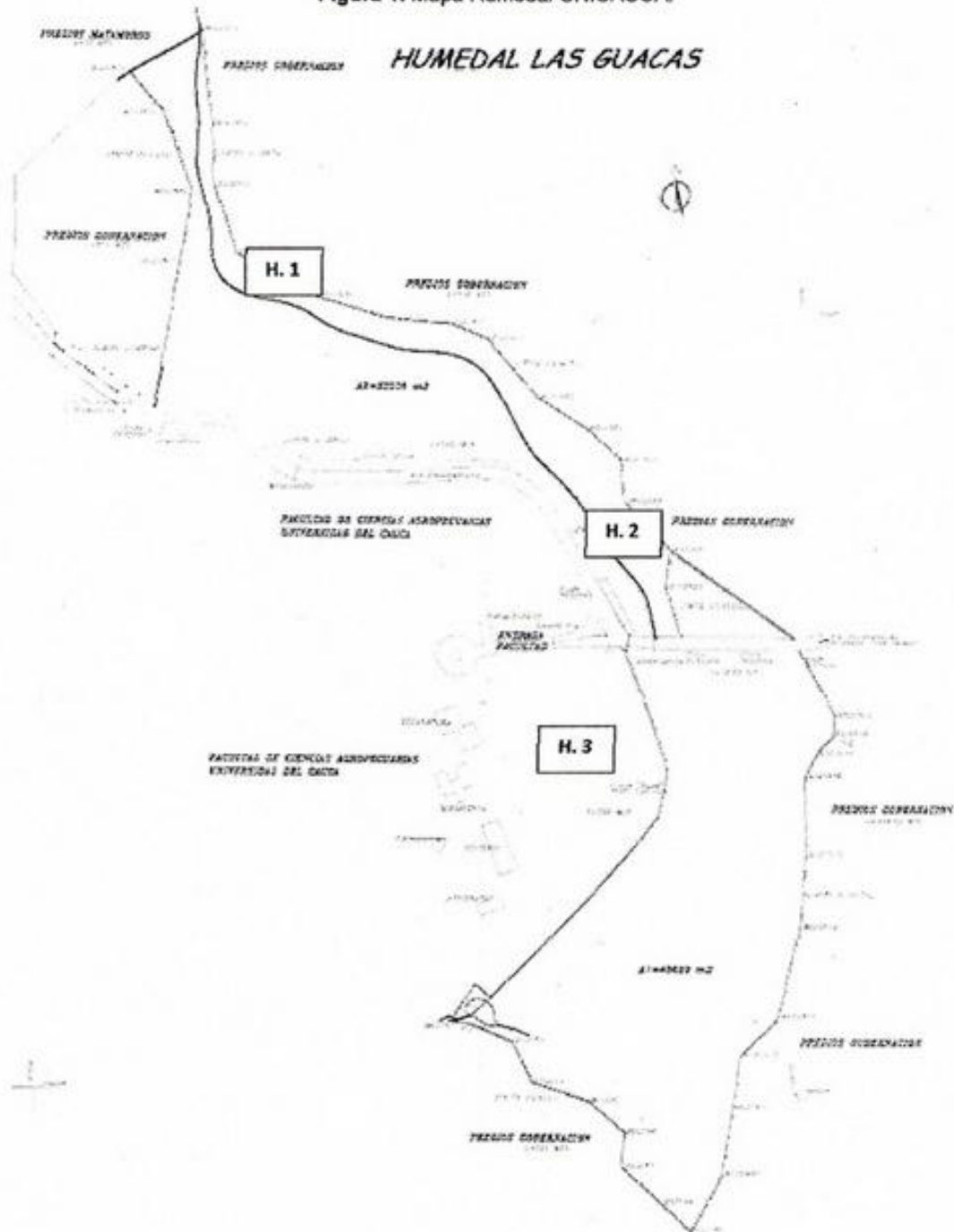
El humedal está cruzado por una carretera que lo divide en dos porciones comunicadas por un canal subterráneo (Figura 1). Tiene una zona de pastizal inundado y espejo de agua,

que finalmente se convierte en una quebrada pequeña que sigue su curso por la zona de Popayán (Foto 1). Humedal Universidad del Cauca está dividido en tres Humedales llamados H. Unicauca 1, 2 y 3.

Foto 1. Humedal Unicauca 1.



Figura 1. Mapa Humedal UNICAUCA.



CONDICIÓN

En el mismo estudio se menciona que este humedal tiene un potencial importante para la investigación, dada su cercanía con la facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad del Cauca y que cercana a él existe una comunidad con la que se puede hacer trabajo de educación, también tiene un potencial estético y para la recuperación del espacio público.

También se menciona que no está muy clara la propiedad del suelo. El personal docente manifiesta que en años anteriores el suelo del humedal fue concesionado a la Universidad del Cauca por parte de la Gobernación departamental y que esa concesión ya expiró. Respecto a esto, en el documento "Plan de Manejo del Complejo de Humedales de La Meseta de Popayán" en la tabla 83 que muestra la Inversión del plan de manejo por municipio y año para los humedales de La Meseta de Popayán, se puede ver que El Municipio de Popayán invertiría 100 millones de pesos en 2010 y otros 100 millones en 2011 para la Definición territorial de los Humedales, por tanto, conocer el estado de ejecución de esta actividad podría contribuir a esclarecer la reclamación de quien interpone el derecho de petición.

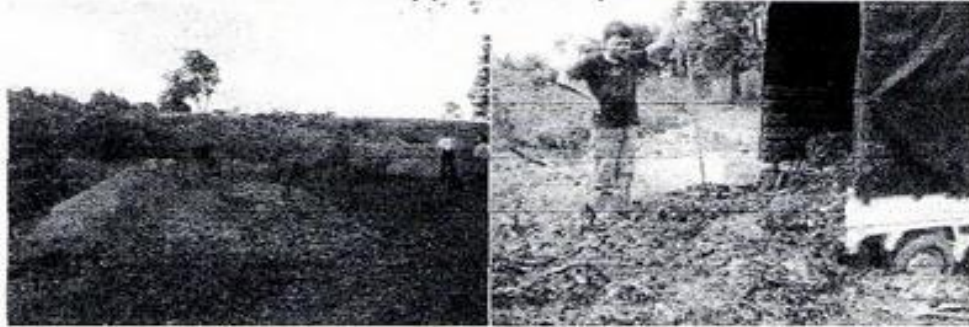
Los docentes y estudiantes de la Facultad de Ciencias Agropecuarias informan que anteriormente el Humedal estaba delimitado con posteadura (mojones) y alambre y que ésta desapareció y al comenzar las obras de urbanización se ubicó el cerramiento aparentemente dentro de la zona de humedal.

En la visita se pudieron hacer las siguientes observaciones:

1. Intervención abrupta del ecosistema del humedal Unicauca 2 y 3 con maquinaria pesada y sin aparente control de impactos en la instalación de tubería de alcantarillado.



2. Por causa del levantamiento del cerramiento y la intervención con obras civiles se ha provocado que material extraño al suelo propio del humedal como arena, residuos de poda, y sedimentos provenientes de la urbanización sean depositados en el mismo. El aporte de este material adicional podría provocar la colmatación del humedal y por tanto desaparecer.



3. Según los docentes que atendieron la visita se especula que la delimitación de la urbanización está invadiendo la del Humedal.

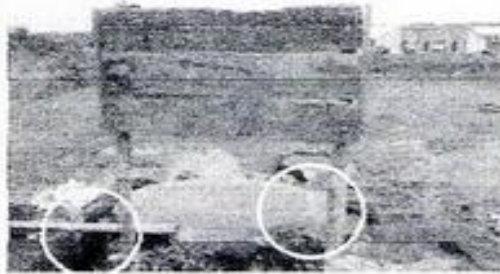


4. El proceso de urbanización contiguo al humedal ha provocado un ingreso continuado al mismo de materiales de sedimentación y de residuos de construcción. En ocasiones es tanto el material de arrastre por las lluvias que este colmata las alcantarillas y, según manifestación de los docentes de Unicauca, la vía de ingreso se convierte en un río en temporada de lluvias a causa del taponamiento de las alcantarillas.



5. Se observa una infiltración de agua del terreno al pozo. Presuntamente debido al nivel freático alto en el humedal 1, el agua rebosa de esta cámara de inspección del alcantarillado en obra, lo cual indica que se presentan infiltraciones altas en las paredes del pozo, este fenómeno puede ocasionar que una vez estén funcionando las obras de los colectores de alcantarillado, dichas estructuras también actuaran como dren y/o filtro, promoviendo la evacuación del agua del humedal a través del colector y del material filtrante de la cimentación de la tubería, afectando de manera crítica y acelerada la vida del humedal.

Dado que los pozos de inspección pueden constituir uno de los elementos más importantes de entrada de contribuciones por infiltración en sistemas de recolección y evacuación de aguas residuales y pluviales, es necesario que los pozos estén adecuadamente impermeabilizados en su cara exterior, según lo indica la normatividad del RAS- 2.000, para este tipo de proyectos_ *Sistemas de Recolección y Evacuación de Aguas Residuales y Pluviales*.



RICHARD OJEDA GOMEZ
Ingeniero Ambiental- Contratista
Contraloría Municipal de Popayán

FRANCISCO JAVIER BOLAÑOS B.
Ingeniero Civil- Contratista
Contraloría Municipal de Popayán

Fuente: Contraloría Municipal de Popayán, 2011.

Anexo F. Cuantificación de la afectación al humedal Universidad del Cauca



02299 FEB -2 P5:35

80192-

Vicentel
GESTION DOCUMENTAL

Popayán, 27 de enero de 2012

Señor
JUAN PABLO PAZ CONCHA
Profesor
Universidad del Cauca
Calle 5 N° 4 - 70
Popayán



Cordial saludo.

Asunto: Derecho de Petición.

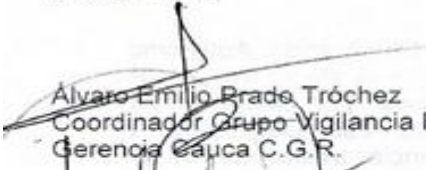
En atención al derecho de petición incoado ante la Corporación Autónoma Regional, del Cauca CRC en noviembre 8 de 2011, sobre la afectación de los Humedales 1, 2 y 3 denominados Universidad del Cauca, por causa de las construcción del Proyecto de vivienda Ciudad Futuro Las Guacas y la Urbanización Villa Córdoba, asunto que por competencia trasladada de la Contraloría Municipal de Popayán, fue recibido por la Gerencia departamental de la Contraloría General de la República el 05 de diciembre de 2011.

Al respecto le informamos que se han adelantado las siguientes diligencias:

1. Fue solicitado por oficio 80192-6548 del 19 de diciembre de 2011, al Director Ejecutivo de la CRC, doctor Jesús Hernán Guevara, información sobre el precitado tema, recibiendo respuesta por oficio 180-01 14592 del 17 de enero de 2012, en líneas generales, manifiesta, que se encuentra en curso investigación preliminar, por la construcción de obras de alcantarillado en el humedal.
2. Obra en el expediente el oficio N° 180.01.03 14412 del 12 de enero de 2012 dirigido al doctor Carlos Martínez Ramírez sub director de Defensa del Patrimonio Ambiental según el cual se presenta informe de la visita al humedal, cuantificando la afectación en \$460.798.104.
3. Conocido el informe por parte de la Gerencia Departamental del Cauca CGR, se dio traslado al rector de la universidad del Cauca doctor Danilo

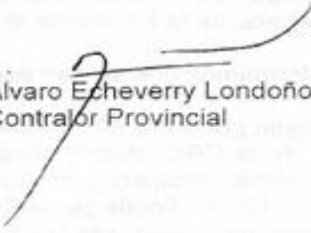
- Reynaldo Vivas Ramos por oficio N° 180192- 0373 del 26 de enero de 2012 con el fin de que adelante las acciones pertinentes tendientes a hacer efectivo el cobro por el daño ambiental causado al humedal.
4. Se cursará solicitud a la Curaduría No.2 de Popayán, de copia de las licencias de construcción otorgada al proyecto de vivienda Ciudad futuro las Guacas y la Urbanización Villa Córdoba, de igual manera solicitará al Consejo Superior de la Universidad del Cauca, las acciones desplegadas tendientes a la protección del humedal.
 5. La Gerencia Departamental del Cauca de la CGR, efectuará seguimiento a las acciones que adelante la Universidad del Cauca, a fin de lograr el resarcimiento por el daño causado al humedal.

Cordialmente,


Alvaro Emilio Prada Tróchez
Coordinador Grupo Vigilancia Fiscal
Gerencia Cauca C.G.R.


Jesús Anstarcó Nazarith S
Profesional instructor


Francisco Javier Pantoja Pantoja
Contralor Provincial


Álvaro Echeverry Londoño
Contralor Provincial